

# כלכלת ירושלים: הדרך לשגשוג

השראה מערים בעולם שעברו מהפך בדרך להצלחה כלכלית

איל השקס

צילומים: עמיה השקס

דוח עצמאי שנכתב מאהבת ירושלים, ללא שום מסגרת, מימון או שיוך ארגוני

לזכרו של סבי, ד"ר הנרי השקס ז"ל, שנולד ביום ירושלים, קיבל את אות יקיר ירושלים והובא למנוחות ביום ירושלים

## תוכן עניינים

3	.....תוכן עניינים
4	.....מבוא: מדוע כתבתי את הדוח ומה מטרתו
7	.....תקציר מנהלים
11	.....הקדמה: המצב הכלכלי בירושלים
16	.....חלק ראשון: תעסוקה
17	.....פרק 1: ביסוס ההייטק בירושלים
23	.....פרק 2: חיזוק המגזר הציבורי בירושלים
28	.....פרק 3: עליית מדרגה במגזר התיירות בירושלים
33	.....פרק 4: עסקים קטנים ובינוניים
36	.....חלק שני: הון אנושי
37	.....פרק 5: משיכת הון אנושי מחוץ לירושלים ובלימת ההגירה השלילית
43	.....פרק 6: חיזוק ההון האנושי בירושלים
50	.....חלק שלישי: תשתיות מאפשרות
51	.....פרק 7: נדל"ן משרדי
53	.....פרק 8: תחבורה
57	.....פרק 9: מזרח ירושלים
60	.....סיכום: ההזדמנות הגדולה של ירושלים

## מבוא: מדוע כתבתי את הדוח ומה מטרתו

אני ירושלמי. נולדתי בירושלים, אני גר כיום בירושלים ואני מתכנן להזדקן בירושלים. חוץ מזהותי כירושלמי, הוכשרתי ועבדתי ככלכלן. במסגרת עבודתי ככלכלן, עסקתי רבות בשינויים הנדרשים כדי להציע קדימה את הכלכלה הישראלית, בעוד כתושב ירושלים נחשפתי להיבטים טעוני-השיפור של כלכלת ירושלים, העיר הגדולה בישראל.

**הזווית הכפולה הזאת נתנה לי השראה לכתוב את הנייר הזה, שלא ממומן או קשור לשום מסגרת, חברה או ארגון;** כדי לכתוב את הדוח הזה, ניצלתי את ימי החופש שנותרו לי ושכרתי עמדת עבודה מכספי. אין לי ספק שההיבט הזה יכול להיתפס כתמוה. מי כותב דוח שלא מטעם ארגון כלשהו? אני לא מכיר הרבה תקדימים כאלה, אבל לא רציתי שזה ירתיע אותי. חיפשתי דרך לתרום לירושלים וחשבתי שאני יכול לתת לעיר ולאנשיה ערך מתוך מה שאני רואה כיתרון היחסי שלי – כתיבה נגישה על בסיס ניתוח כלכלי. ניסיתי לעשות זאת בספרי גשרי הכלכלה (שפורסם בסוף 2021)<sup>1</sup> ובדוח של מקינזי על כלכלת ישראל שבכתביבתו לקחתי חלק (ושפורסם בתחילת 2023)<sup>2</sup>, ואני משתדל לעשות זאת באופן מתמשך בכתיבה השוטפת שלי על נושאים כלכליים, למשל ברשתות חברתיות.

**הדוח הזה משלב בין ניתוח של המצב בירושלים לבין למידה מערים אחרות בעולם שנתקלו באתגרים שמזכירים את אלו של ירושלים.** אני אמנם לא מתכנן ערים, אבל אני לומד רבות מאנשי המקצוע בתחום ובשנתיים האחרונות העמקתי בעקרונות המקצוע ובמקרי בוחן רבים של ערים ברחבי העולם. אני מאמין שהשילוב בין הזווית הכלכלית שבה הוכשרתי ועבדתי לבין זו התכנונית שאותה למדתי מאחרים מסייע לי להעניק ערך מוסף.

**הטריגר עבורי לכתוב את הנייר היה ההכרזה על הירידה של ירושלים לאשכול סוציו-אקונומי 2 מתוך 10,** לצד החשיפה שלי לגרף שמראה שהתוצר הכלכלי לנפש בירושלים כל כך נמוך ועלוב ביחס ליתר ישראל.<sup>3</sup> ואולי עוד יותר מעורר תרעומת מכך – הצמיחה בתוצר הכלכלי לנפש של ירושלים כה נמוכה, הרבה מתחת לערים מובילות בישראל. איך יכול להיות שהעיר הגדולה בישראל, בירת המדינה, עם היסטוריה מפוארת של אלפי שנים, שהייתה מושא לתקוותיהם של יהודי התפוצות לאורך ההיסטוריה, מראה ביצועים כה עלובים? כמובן יש אתגרים מובנים, והסיבות לעוני היחסי הן לכאורה ברורות וקשורות להיבטים דמוגרפיים ופוליטיים. אבל למה שהצמיחה תהיה כה נמוכה? **אני מסרב לראות את העוני היחסי של ירושלים כמובן מאליו.** הדוח הזה מביא דוגמאות לערים שחוו אתגרים רבים והוכיחו שאין גזירת גורל בפיתוח כלכלת ערים.

<sup>1</sup> גשרי הכלכלה: ההזדמנויות החדשות במזרח התיכון, איל השקס, הוצאת מטר, 2021

<sup>2</sup> כלכלת ישראל: נתיבים לשגשוג ולהאצת הצמיחה, דיויד צ'ין, טרה אלס, אליאב פולק ואיל השקס, מקינזי, 2023

<sup>3</sup> הגרף באדיבותו של החוקר תום שדה, ומופיע בהמשך הנייר. התמ"ג לנפש חושב באמצעות חלוקת ההכנסות לפי סקר הכנסות והוצאות של הלמ"ס, בניקוי העברות מהמדינה, במספר הנפשות בכל עיר. את [מתודולוגיית ותוצאות החישוב](#) תום שדה פרסם ברשת החברתית טוויטר

**ספציפית, הנייר מתמקד בשלושה מרכיבים קריטיים של הכלכלה הירושלמית: מקומות תעסוקה, הון אנושי ותשתיות שמאפשרות פעילות כלכלית.** בכל מרכיב יש מספר סוגיות שאותן הנייר בוחן ושמתיבות את הנושאים של פרקי הדוח.

ההיגיון המסדר של הדוח: **לאחר הצגת הסוגייה בכל פרק והבעיות שעמן ירושלים מתמודדת בתחום, הנייר מביא דוגמה לעיר שביצעה שינוי מהותי** בתחום שבו עוסק הפרק - טרנספורמציה, לא שינוי הדרגתי. מצד אחד, אין ספק שהבעיות של ירושלים - הפוליטיות, הכלכליות והחברתיות - הן ייחודיות. מצד שני, אפשר ללמוד גם הרבה מערים אחרות בעולם ולתרגם את מה שהן עשו ל-"ירושלמית". אין עיר שלא חוותה אתגרים מהותיים, וירושלים יכולה ללמוד מערים אחרות גם אם קיימים הבדלים.

**כמקור מידע עיקרי על ירושלים, הסתמכתי על נתונים ודוחות של גופים שונים, ובעיקר של מכון ירושלים למחקרי מדיניות,** שעורך עושר של מחקרים על נושאים שונים הקשורים לכלכלת ירושלים. בפרט, המכון מוציא מדי שנה קובץ בשם "על נתוני ירושלים"<sup>4</sup> עם פירוט מקיף של נתוני ירושלים בתחומים מגוונים, לצד קובץ המלצות שפרסם לא מכבר עבור הממשלה החדשה.<sup>5</sup> **גם מבקר המדינה פרסם בשנים האחרונות דוחות מעמיקים** על סוגיות שונות בירושלים. אין מטרת הנייר הזה להתחרות בעושר של המומחיות והקישוריות שקיימות בגופים אלו, אך הוא יכול לבנות על בסיסן ולתת זווית נוספת לאתגרי ירושלים. לבסוף, **הסתמכתי על שיחות עם עשרות ירושלמים וירושלמיות** (וכאלה לשעבר) שעוסקים בתחומים שונים, כולל תכנון עירוני, תיירות, תחבורה, עסקים והייטק וכן עם תושבים שפשוט רוצים לראות את עירם משגשגת.

**המידע על הטרנספורמציות של הערים שמוצעות כמודלים להשראה מבוסס בעיקר על דוחות של גופים בינלאומיים מוכרים, ולעיתים גם על השלמות ממקורות חדשותיים.** הנייר לא מתיימר לתת המלצות שמבוססות על מנגנונים סיבתיים שהוכחו באקדמיה; לעיתים סיבתיות מאוד קשה להוכחה, אך לעיתים הקושי להוכיח סיבתיות גם מונע מאיתנו ללמוד "מה עובד". בשפה האנגלית רווח הביטוי "**Best practice**", קרי פרקטיקות מוצלחות שמבצעים ארגונים ושחקנים אחרים בעולם (למשל חברות, ערים או ממשלות) שמהן ניתן ללמוד; נדמה שאין לביטוי חלופה מקובלת בעברית. הצעתי לאקדמיה ללשון העברית את הביטוי "**נהגים מיטביים**", וקיבלתי מענה שהביטוי נראה מתאים. ובגלל שיש עושר של נהגים מיטביים שהובילו להצלחה בכל תחום, לרוב על פי דוחות של גופים בינלאומיים מוכרים. העקרונות המרכזיים שהובילו להצלחה בכל תחום, לרוב על פי דוחות של גופים בינלאומיים מוכרים. כמובן שטרם שינוי מהותי במדיניות יש להעמיק בהיבטים הטקטיים של כל דוגמה, ואת הלמידה הזאת יש להשלים בסקירת ספרות אקדמית לגבי תוצאות המדיניות. הערים המובאות בדוח הן מודלים להשראה, לא מתכונים ישירים למדיניות.

בחלק משמעותי מפרקי הנייר ניתן להבחין בכך שירושלים לכאורה נוקטת ברבים מהצעדים שביצעו ערים אחרות בעולם. ואכן, אין ספק שרבות מהפעולות שמבצעת ירושלים בשנים האחרונות מעידות

<sup>4</sup> [על נתוני ירושלים 2022: מצב קיים ומגמות שינוי](#), עומר יניב, נטע חדד ויאיר אסף-שפירא, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2022

<sup>5</sup> [ירושלים עם הפנים קדימה: קובץ המלצות לממשלה ה-37](#), חוקרי מכון ירושלים למחקרי מדיניות בעריכת רחלי הכהן, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2023

על כך שירושלים בתנופה של בנייה ופיתוח. אך בבירור המאמצים לא מספיקים; ירושלים עדין נחשבת לאחת הערים העניות בישראל, וללא ספק ירושלים יכולה ללמוד מהאמביציה, מהחזון ומהביצוע הפרקטי של ערים אחרות ברחבי העולם – שהפגינו מנטליות של טרנספורמציה, לא רק של רפורמה הדרגתית. מנטליות הטרנספורמציה הזאת מובילה להצלחה כלכלית. ולכן, גישות בסגנון "אנחנו כבר עושים את זה", או "כבר ניסינו את זה בעבר" מונעות פתיחות ללמידה נוספת מערים מובילות בכל תחום.

מודה מקרב לב לכל הירושלמיות והירושלמים שאיתם שוחחתי במהלך כתיבת הדוח ולכל מי שהביע דעה על תכניו לאחר כתיבתו. בפרט אני מודה לאשתי, עמיה השקס, שצילמה את התמונות הנהדרות שמעטרות את הדוח ושממשיכה לתת לי את הכוח להגשים חלומות.

**לסיום, אני מקווה שהנייר הזה ייתן ערך לירושלים, ובעיקר לאנשים בתוכה, שכוללים הן את דרג קבלת ההחלטות בירושלים והן את תושבי העיר.**

**באמצעות למידה מהמקומות אחרים וביצוע אפקטיבי - ירושלים לא חייבת להישאר ענייה.**



## תקציר מנהלים<sup>6</sup>

**ירושלים היא אחת מהערים הכי עניות בארץ**, כפי שהמחישה הירידה לאשכול החברתי-כלכלי 2 מתוך 10 וכשם שמעידים נתוני צמיחת התוצר הכלכלי שלה לנפש, ההכנסה הממוצעת של תושביה ורמות העוני שבה. כל אלו מצביעים על ביצועים נמוכים משמעותית מהממוצע בישראל ובטח מתל אביב. ביצועים כלכליים ירודים אלו קיימים חרף יתרונות יחסיים שקיימים בירושלים, כולל מוקדי תיירות עם משמעות עבור מיליארדי אנשים ברחבי העולם, נגישות למוקדי כלכלה אחרים (כמו מטרופולין תל אביב) ואוניברסיטה שנחשבת מובילה בארץ ובעולם, גם בתחומי הטכנולוגיה והמדעים. מנגד, גם הסיבות לעוני היחסי של ירושלים ברורות לכל, וקשורות בין היתר למבנה הדמוגרפי של העיר, להגירה שלילית ולסוגיות פוליטיות שונות. **נייר זה צולל לסיבות המרכזיות לעוניה של ירושלים ולפתרונות אפשריים, תוך השראה מערים בעולם ומהתמודדותן עם אתגרים מקבילים.**

### חלק ראשון: מקומות תעסוקה

בתחום התעסוקה, ירושלים יכולה לפעול להעצים ארבעה ענפים כלכליים כמנועי צמיחה עתידית: מגזר ההייטק, המגזר הציבורי, מגזר התיירות ועסקים קטנים ובינוניים.

לירושלים יש אמנם **מגזר הייטק** שכולל מאות חברות הזנק ומספר חברות גדולות, אך הוא קטן ביחס לפוטנציאל שלו, ובטח בהשוואה לסביבות אחרות בישראל כמו זו בתל אביב. כדי למקסם את היכולת של מגזר ההייטק שלה להפוך למנוע כלכלי של ממש, ירושלים יכולה לפעול למשיכת הון אנושי (כפי שמפורט בחלק השני של הנייר) ולהגדלת הזמינות של נדל"ן משרדי (כמו שמפורט בחלק השלישי). אך ניתן גם ללמוד מהעיר **איינדהובן** שבהולנד, שהצליחה לצאת מהאטה כלכלית בשנות ה-90 באמצעות פעולה נמרצת של ההנהגה העירונית מול מוקדי אקדמיה ותעשייה ליצירת אקו-סיסטם מקומי של טכנולוגיה. היא עשתה זאת, בין היתר, באמצעות רשות עוצמתית שתומכת בעסקי הייטק מקומיים, מבצעת חיבורים בינלאומיים, תומכת במחקר ופיתוח, מושכת הון אנושי ובונה תשתיות נדרשות.

ירושלים יכולה גם לשפר את מיצובה **כעיר ממשל**. ירושלים היא עיר הבירה של ישראל ומוקד לפעילות משרדי ממשלה. למרות זאת, ניכר שניתן לשפר משמעותית את התרומה של המגזר הציבורי לירושלים ולמנף את נוכחותו כדי להפוך את ירושלים לעיר ממשל של ממש, שנהנית מאקו-סיסטם שכולל מוסדות ממשל, ארגוני חברה אזרחית, מכוני מחקר, מוסדות אקדמיים וארגונים משיקים במגזר הפרטי. כך, ניתן ללמוד **מברלין**, שבנתה עצמה כעיר ממשל לאחר סיום המלחמה הקרה, וזאת באמצעות הפיכת אזורי הממשלה לחלק מהותי מהמרקם העירוני תוך עירוב שימושים (בניגוד למצבה הנוכחי של קריית הלאום בירושלים), משיכת משרדי ממשלה לעיר ועירוב הציבור בתוכנית הפיתוח.

**מגזר התיירות** הוא מוקד אפשרי נוסף לפעילות כלכלית בירושלים. ירושלים היא בית לאתרים דתיים והיסטוריים בולטים, ואכן הייתה העיר המובילה בישראל מבחינת מספרי התיירים הבינלאומיים הנכנסים טרם משבר הקורונה. עם זאת, ניתן לפעול כדי למצות את הפוטנציאל שלה להכנסות מתיירות. ירושלים כאן יכולה ללמוד **מבנגקוק**, שהפכה למוקד בינלאומי לתיירות. זו אמנם ניצלה את

<sup>6</sup> המקורות לתוכן של תקציר המנהלים מופיעים בהערות השוליים בפרקי הנייר עצמם

מיקומה של תאילנד כ-"האב" תעופה באופן שלפי שעה לא רלוונטי בישראל, אך גם יזמה פרקטיקות רבות שירושלים יכולה למנף. אלו כוללות, למשל, השקעה רבה בתשתיות תיירות כמו לינה בת-השגה, תחזוקה טובה יותר של אתרי תיירות, הנגשת מידע לתיירים, קידום חבילות תיירות יחד עם מוקדים בינלאומיים ואזוריים קרובים וקידום חיבוריות קלה למוקדי תיירים אחרים.

**עסקים קטנים ובינוניים** הם קטר אפשרי נוסף לירושלים. דוחות בינלאומיים מלמדים על הדרכים הטובות ביותר עבור עיר להפוך לסביבה משגשגת לעסקים, תוך למידה מערים אחרות בעולם. דרכים אלו כוללות: הקלה דרמטית על דרישות רישוי ורגולציה של העסקים המקומיים; הקצאת מיקומים עבור עסקים קטנים כחלק מתוכניות בנייה; יצירת קהילות (clusters) סביב עסקים בתחומים דומים; ריכוז מידע על כלים עירוניים לשימוש עסקים; ובנייה או שימור של סביבה תומכת בעסקים לפי תובנות העולות משיח תמידי עם עסקים.

### חלק שני: הון אנושי

**הון אנושי הוא קריטי להצלחתה של הכלכלה הירושלמית, ובפרט כזה עם השכלה גבוהה ועם מיומנויות המתאימות למקומות עבודה עם פריין עבודה גבוהה.** ככל שההון האנושי בירושלים יהיה בעל הכשרה גבוהה יותר ויראה התאמה גבוהה יותר לשוק העבודה של המאה ה-21, כך יגבר הפוטנציאל של ירושלים לצמיחה כלכלית.

כדי לוודא כי יש לירושלים היצע רב של הון אנושי מוכשר, היא יכולה להפעיל **שני מנופים עיקריים: הפיכת ירושלים למוקד משיכה לאנשים מוכשרים** – שכיום נוטים לעזוב את ירושלים, מה שמתבטא בנתונים של הגירה שלילית גבוהה; ו**שיפור היכולות של כוח העבודה הירושלמי הקיים.**

**כדי למשוך אנשים מוכשרים לירושלים ולהפחית את מגמת ההגירה השלילית** (המנוף הראשון בתחום ההון האנושי), ירושלים יכולה לבחון דרכים לשפר תחומים הקשורים לסיבות המרכזיות לעזיבת כוח אדם איכותי. אלו, על פי מחקר של מכון ירושלים למחקרי מדיניות, כוללות מספר מניעים בולטים לעזיבה: **איכות חיים** נמוכה, היצע נמוך של **דיור** בר-השגה וזמינות נמוכה של **מקומות עבודה**. בעוד למקומות העבודה בענפים השונים יוחד החלק הראשון של נייר זה, כעת נפרט על איכות החיים ותחום הדיור.

בתחום **איכות החיים**, שבו קיימים בירושלים עדין פערים רבים, ירושלים יכולה ללמוד מהרפורמה ההיסטורית שביצעה העיר **קוריטיבה** בברזיל. זאת שינתה מהיסוד את מערכת התחבורה שלה באמצעות הפיכתה למוטת תחבורה ציבורית, ביצעה שיפור מהותי של שטחיה הירוקים והפכה את המרחב הציבורי שלה לאטרקטיבי יותר. קוריטיבה הייתה חלוצה בפיתוח העירוניות במשאבים מועטים, וירושלים יכולה ללמוד מפעולותיה ומהדרך שבה הצליחה להתגבר על האילוצים המבניים שלה.

בתחום ה**דיור**, על ירושלים להקל את משבר הדיור ולתכנן בתבונה ציפוף והתחדשות עירונית. כך, ירושלים יכולה ללמוד מהמלצות של גופים בינלאומיים, שכוללות התייחסות לפעולות בתחומים שונים הקשורים לדיור שביצעו ערים מובילות בעולם:

- **שימוש אופטימלי בקרקע**, כולל זיהוי ופיתוח אזורים בלתי מפותחים כיום (אך לא על חשבון אזורים ירוקים), בנייה הממוקדת במיקומים שעל יד צירי תחבורה ציבורית, שחרור קרקע בבעלות



ציבורית, האחדת קרקעות של שטחי קרקע קטנים ובלתי-מפותחים והתאמה של השימושים המותרים בקרקע, למשל הגדלת הצפיפות המותרת לבנייה. לצד בנייה צפופה (שירושלים כיום מקדמת במסגרת תוכניות "פינוי בינוי"), חשוב לוודא **שמתוכננות ברמה העירונית והשכונתית תשתיות התואמות לצפיפות הצפויה** (כולל תחבורה וחינוך), שהשכונות נבנות תוך מימוש **עירוב שימושים** (למשל מסחר בקומות הקרקע של מגדלים), **ושהציבור לוקח חלק בתהליך התכנון** כדי לוודא מענה לצרכי התושבים בהווה ובעתיד.

- **פיתוח ובנייה אפקטיביים.** ככל שתהליכי הבנייה יהיו יותר יעילים ומהירים, כך פרויקטים יסתיימו בזמן מהיר יותר, התמריץ ליזמים להשתתף בפרויקטים נוספים יעלה ומצוקת הדיור תקטן. מנפים שונים לשיפור יעילות הבנייה כוללים תימרוץ השימוש בטכנולוגיות בנייה מתקדמות, הפחתת הרגולציה וסטנדרטיזציה של דרישות בנייה.
- **תפעול ותחזוקה אופטימליים של מבנים,** כולל נהלים ופרקטיקות שימנעו הפיכת מגדלי מגורים ל-"מגדלי סלאמס" ושיקטינו עלויות על דיירים.
- **מימון ושיפור יעילות התהליך.** ככל שטווח הזמנים לקבלת היתרי בנייה יותר קצר והסיכונים להתארכות תהליכים יותר נמוכים, כך היזמים יוכלו להפגין יעילות גבוהה יותר בתהליך הבנייה ולקבל מימון ביתר קלות ובתנאים טובים יותר.

**כדי לשפר את היכולות של כוח העבודה הירושלמי הקיים** (המנוף השני בתחום ההון האנושי), ירושלים יכולה לפעול בשני מוקדים: פעילות לשפר את מערכת החינוך הפורמלית והשקעה בהכשרות של בוגרים מחוץ למערכת החינוך הפורמלית.

בתחום **מערכת החינוך הפורמלית**, ירושלים יכולה לפעול במסגרת האילוצים החברתיים-פוליטיים הברורים כדי לעשות את המיטב לשיפור מערכת החינוך הפורמלית שלה. בנושא זה, ירושלים יכולה ללמוד מהעיר **לונדון**, שמאז שנת 2000 שינתה מן היסוד את מערכת החינוך שלה, והפכה אותה מהכי גרועה באנגליה מבחינת ביצועי תלמידים לטובה ביותר במדינה. כדי לעשות זאת, לונדון עשתה שימוש אפקטיבי בנתונים על ביצועים של בתי ספר, מורים ותלמידים; עודדה מנהיגים ברמה המקומית (בדגש על מנהלי בתי ספר) לקחת בעלות על הצלחת הרפורמה ולפעול בצורה אוטונומית יחסית; יזמה מנגנונים פורמליים ללמידה הדדית בין בתי ספר; ומיסדה תוכניות לפיתוח מורים המובלות על ידי מורים עמיתים מבתי ספר אחרים. נוסף על כך, על ירושלים לפעול במסגרת האילוצים כדי להכליל ככל הניתן את האוכלוסייה הערבית והאוכלוסייה החרדית במערכת חינוך שתיתן להם מיומנויות הרלוונטיות למקומות עבודה בישראל, תוך שיח עם מנהיגי קהילות והבנה עמוקה של האילוצים הפוליטיים.

בתחום **הכשרות הבוגרים** (אנשים שסיימו את השתתפותם במערכת החינוך הפורמלית) שלהן תלות פחותה במצב הפוליטי (כיוון שאין בתחום זה תלות במוסדות קיימים ובהחלטות פוליטיות), ירושלים יכולה ללמוד מערים כמו **מנצ'סטר** שבאנגליה, שמנהלת מערך מקיף של תוכניות להכשרה של בוגריה, כולל מימון תוכניות הכשרה לעשרות אלפי תושבים בוגרים; ניהול תוכניות חניכה בעסקים מקומיים לצעירים שעושים את דרכם הראשונה בשוק העבודה; קידום שיתופי פעולה בין מקומות עבודה ומוסדות חינוך כדי לשפר את הרלוונטיות של האחרונים לשוק העבודה; פעולה נמרצת להקניית יכולות לעצמאים; ופרסום עיתי של מידע על הנושא, כולל לגבי תוכניות רלוונטיות והיתרונות בהעסקת פלחי אוכלוסייה שונים.

### חלק שלישי: תשתיות מאפשרות

כדי שמקומות תעסוקה והון האנושי בירושלים יצליחו להוביל יחד לצמיחה כלכלית, עליהם להסתמך על תשתיות מאפשרות, ובפרט על שטחי נדל"ן משרדי ותחבורה נגישה. נוסף על כך, על ירושלים לפעול לחיזוק התשתיות במזרח ירושלים כדי לאפשר את פעילותם של מוקדי פעילות כלכלית גם בחלק זה של העיר ולהפוך את הכלכלה לגשר שיחבר בין חלקי העיר.

בתחום ה**נדל"ן המשרדי**, לירושלים כעת ישנו פער משמעותי בהיצע. תוך שהיא בונה את רובע הכניסה החדש לעיר כדי לסגור את הפער, ירושלים יכולה ללמוד מגורמי ההצלחה של רובעי עסקים מובילים בעולם: הם נגישים מבחינה תחבורתית לעובדים; הם חלק מהמרקם העירוני הרחב יותר ומתאפיינים בעירוב שימושים; הם בעלי איכות בניינים גבוהה; הם כוללים אזורים ירוקים; הם מאפשרים עבור חברות קרבה לשווקים; והם תחרותיים מבחינת עלויות. רובע כזה הוא **מארונוצ'י בטוקיו**, בירת יפן, שהחל משנת 2002 עבר טרנספורמציה שהפכה אותו מאזור עסקים מסורתי לאזור שמתאפיין בעירוב שימושים עם מוסדות מסחר, אזורים ירוקים ומקומות בילוי. השינוי הזה הפך אותו לאטרקטיבי עבור חברות ולעובדים ולמוקד משיכה גם עבור תושבים שאינם עובדים באזור.

**בתחום התחבורה**, ירושלים אמנם נמצאת בתהליך של פיתוח מערכת הרכבות הקלות ושיפור רשת האוטובוסים, אך ניכר כי עדין יש מרחב רב לשיפור. ירושלים יכולה ללמוד **מסיאול**, בירת דרום קוריאה, שיזמה רפורמה מקיפה ברשת האוטובוסים שלה ששיפרה משמעותית את התחבורה בעיר. הרפורמה כללה את יצירתה של וועדת תושבים פומבית שלקחה חלק בהובלת ברפורמה; שינוי פריסת רשת האוטובוסים בהתאם לצרכי התושבים; שיפור החיבוריות של האוטובוסים ומערכות תחבורה אחרות; שדרוג פיזי של תחנות האוטובוסים; עידוד השקעה פרטית בתחום התחבורה; הגדרת נתיבי תחבורה ציבורית חדשים; ושיפור האמינות של השירות עצמו.

**מזרח ירושלים** היא מוקד ספציפי שבו חסרות תשתיות בסיסיות לקיום פעילות כלכלית. קשה למצוא מודל מוצלח שהתגבר על אתגרים הדומים לירושלים; ערים ברחבי העולם שסבלו בעבר מפיצול על רקע פוליטי, דתי או עדתי עדין סובלות על פי רוב מפערים גדולים בין חלקי העיר ומרמת תשתיות לוקה, למשל ביירות, ניקוסיה, מוסטאר ו**בלפסט**. האחרונה, בירת צפון אירלנד, נקטה במספר צעדים לסגירת הפערים, למשל פרסום חזון כולל לאינטגרציה של העיר, השקעה באזורים ספציפיים ובניית קשר בין קהילות, אך עדין נתקלת באתגרים כלכליים רבים. ירושלים עצמה יכולה כאן להפוך למודל לשילוב בין חלקי העיר השונים, באמצעות השקעה בתשתיות חסרות ומיקוד בכלכלה כגורם שבונה גשר בין הצדדים השונים למרות ההבדלים המהותיים.

**באמצעות שיפור מהותי של התחומים הללו תוך למידה מערים מובילות בעולם בכל תחום, תאפשר טרנספורמציה מהותית של ירושלים, ולא רק רפורמה הדרגתית – וכך תוכל ירושלים לנצח את האתגרים המובנים ולשנות את גורלה הכלכלי.**

## הקדמה: המצב הכלכלי בירושלים

**המצב הכלכלי בירושלים הולך ומתדרדר באופן יחסי.** ב-23 בנובמבר 2022 הלמ"ס פרסמה את המדד החברתי-כלכלי העדכני ביותר, ונודע כי ירושלים ירדה במדד לאשכול החברתי-כלכלי 2 מתוך 10, ירידה מאשכול 3 במדידה הקודמת. המדד מבוסס על שילוב של נתונים לגבי תעסוקה, השכלה, דמוגרפיה, הכנסה ורמת החיים, לצד פרמטרים נוספים, והירידה של ירושלים במדד מעידה על הרעה יחסית במדדים הללו ובמצבה הכלכלי.<sup>7</sup>

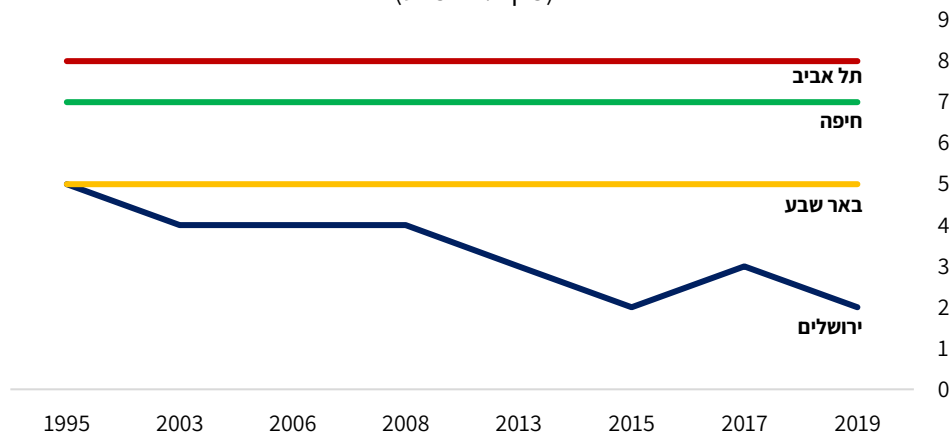
**המציאות לא תמיד הייתה כך; ירושלים לא תמיד נחשבה לעיר מהעניות בישראל.** בשנת 1995, למשל, במדד הזה ירושלים נכנסה לאשכול 5 (תרשים 1).<sup>8</sup> אמנם, נתוני המדד מפורסמים בעיכוב של כמעט שלוש שנים לאור מקורותיו הרבים, מה שהוביל לתגובה של עיריית ירושלים לפיה "הדוח אינו משקף את החיים הכלכליים והחברתיים של ירושלים כהוויתם... ירושלים נמצאת בעיצומו של תהליך פריחה וצמיחה שלא היה כמוהו עשרות שנים. את תוצאות התהליך המהפכני יהיה ניתן לראות בדוחות של השנים הבאות".<sup>9</sup> אך את העתיד לא ניתן לחזות בוודאות, ואין ספק שיש מגמה ארוכת-שנים בירושלים של דשדוש ואף הידרדרות במצב הכלכלי ביחס לערים אחרות בישראל, שמתבטאת במערך נתונים ולא רק במדד החברתי-כלכלי.

### תרשים 1

ירושלים ירדה משמעותית במדד החברתי-כלכלי ב-25 השנים האחרונות

#### אשכול חברתי-כלכלי לפי רשות

(מקור: הלמ"ס)



**את המגמה הזאת ניתן לראות גם בנתוני התמ"ג לנפש של ירושלים,** כפי שעולים בנייתוח של החוקר תום שדה (תרשים 2). לרוב נתוני תמ"ג מתייחסים לרמה המדינית, אך ניתן לבצע חישוב מקורב, גם

<sup>7</sup> אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2019, הלמ"ס, 2022

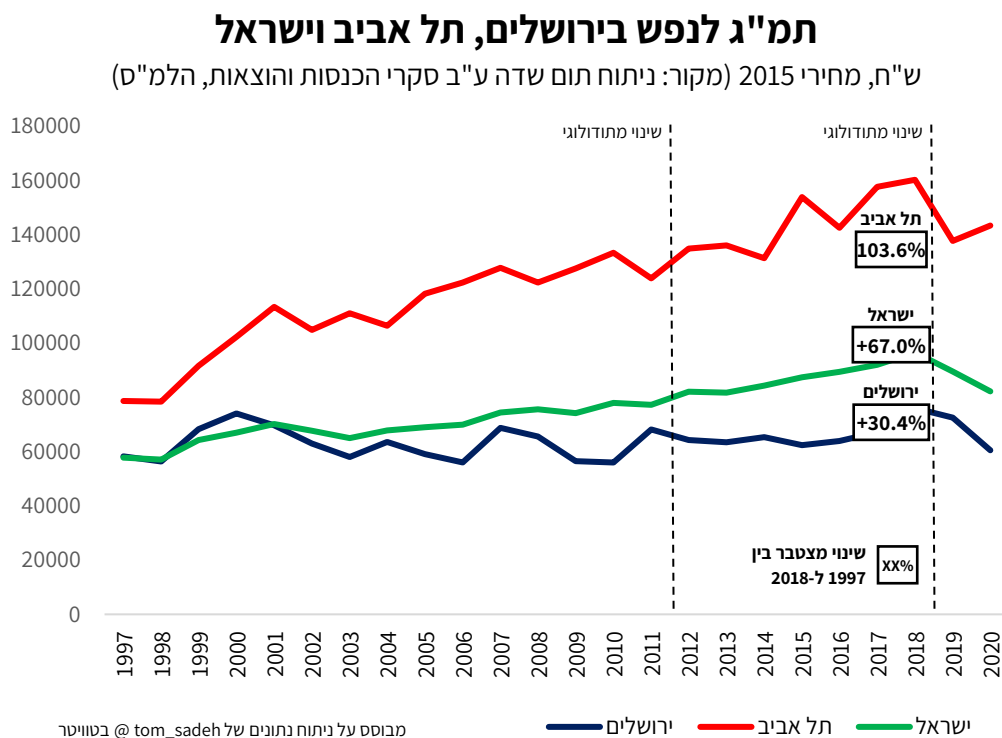
<sup>8</sup> אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן- לפי הרמה החברתית כלכלית של האוכלוסייה 1995, הלמ"ס, 2003

<sup>9</sup> כך הידרדרה ירושלים לתחתית הסולם החברתי-כלכלי בישראל, גלובס, 2022

אם לא מדויק, לרמה העירונית, לפחות מספיק כדי לתת לנו תמונה כוללת. לפי הנתונים הללו, התמ"ג לנפש בירושלים עמד בשנת 2020 על כ-60 אלף ש"ח לעומת 143 אלף ש"ח בתל אביב (במחירי 2015). כלומר, התמ"ג לנפש של ירושלים הוא נמוך בכ-58 אחוזים מהתמ"ג לנפש בתל אביב – באופן שמזכיר את ההבדל בין מדינה מתפתחת למדינה מפותחת. אך תובנה נוספת שעולה מהניתוח היא עוד יותר מפעימה: הצמיחה של התמ"ג לנפש בירושלים הייתה כ-30 אחוזים בין השנים 1997 ל-2018 (טרם שינוי מתודולוגי בנתונים), בעוד הצמיחה המקבילה בישראל הייתה כ-67 אחוזים ובתל אביב כ-104 אחוזים.<sup>10</sup> תיאוריות רווחות בכלכלה גורסות שדווקא מדינות עניות נוטות לצמוח יותר מהר ממדינות עשירות, אך במקרה זה התמונה הפוכה באופן מובהק – ירושלים ענייה ורק נעשית ענייה יותר – והפערים הולכים וגוברים.

## תרשים 2

ירושלים צמחה משמעותית לאט יותר בעשורים האחרונים ביחס לכלל ישראל ולתל אביב



**נתוני העוני היחסי מחזקים תמונה עגומה זו.** כ-38 אחוזים מהמשפחות בירושלים נמצאות מתחת לקו העוני, ביחס לכ-20 אחוזים בישראל (תרשים 3). בקרב האוכלוסייה היהודית, שיעור זה עומד בירושלים על 27 אחוזים לעומת כ-17 אחוזים בישראל; ובקרב האוכלוסייה הערבית על כ-57 אחוזים

<sup>10</sup> הניתוח באדיבותו של החוקר תום שדה. התמ"ג לנפש חושב באמצעות חלוקת ההכנסות לפי סקר הכנסות והוצאות של הלמ"ס, בניקוי העברות מהמדינה, במספר הנפשות בכל עיר. את [מתודולוגיית ותוצאות החישוב](#) תום שדה פרסם ברשת החברתית טוויטר

בירושלים לעומת כ-38 אחוזים בישראל.<sup>11</sup> בדומה, השכר הממוצע (ברוטו) בירושלים הוא כ-10,400 שקלים בחודש, לעומת כ-12,900 בישראל וכ-18,200 בתל אביב.<sup>12</sup>

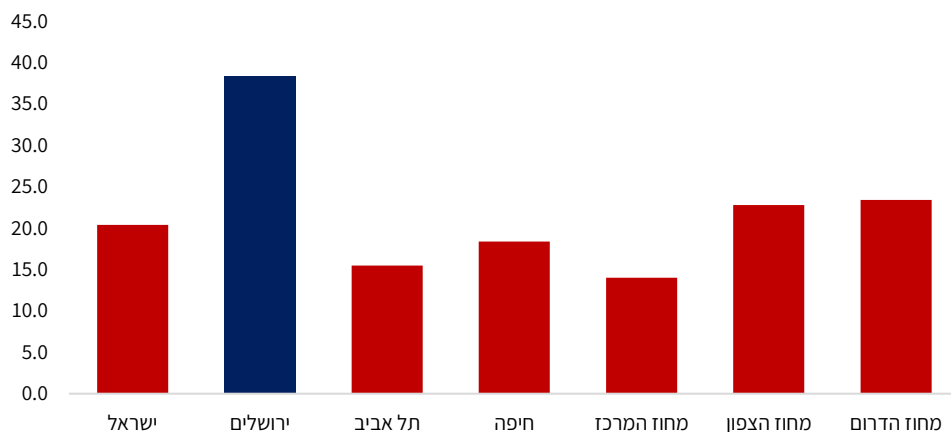
**ממשלות ישראל פועלות לחיזוק כלכלת ירושלים.** מתוך החשיבות לחיזוקה של בירת ישראל, ממשלות ישראל השונות פעלו "להביא להתנעתו של תהליך צמיחה כלכלית בירושלים", לפי לשון הממשלה עצמה, באמצעות מספר תוכניות חומש, כולל "תוכנית היוכל" (2016 – 2011),<sup>14</sup> "תוכנית היוכל" (2016 – 2021)<sup>15</sup> ותחילת "תוכנית לביא" (2022 – 2026).<sup>16</sup> אלו הביאו לעיר במצטבר תקציבים של מיליארדי שקלים. עם זאת, ולמרות הצלחות נקודתיות שנבעו מתוכניות החומש,<sup>17</sup> התוצאות האמורות לעיל מדברות בעד עצמן.

### תרשים 3

שיעור העוני בירושלים גבוה בהרבה מאשר בערים אחרות

#### תוחלת עוני של משפחות לפי מחוז/עיר

שיעור מכלל המשפחות (מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות)



**נשים את הדברים על השולחן:** את חלק הארי של התוצאות הללו ניתן לשייך לשיעורי תעסוקה נמוכים של אוכלוסייה חרדית ואוכלוסייה ערבית (כשני שלישי מהאוכלוסייה בירושלים)<sup>18</sup> ובהשתתפות נמוכה של אותן אוכלוסיות במרכיבים במערכת החינוך הישראלית שמכינים את התלמידים לשוק התעסוקה,

<sup>11</sup> לוח 1/1 - תוחלת העוני בישראל, בירושלים ובמחוזות, 2019, 2020. מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2022

<sup>12</sup> נתונים סטטיסטיים, ביטוח לאומי, 2023

<sup>13</sup> החלטת ממשלה: תכנית לחיזוקה של ירושלים, מספר החלטה 3696, משרד ראש הממשלה, 2005

<sup>14</sup> החלטת ממשלה: פיתוח הכלכלי של ירושלים - תכנית מרום, מספר החלטה 3238, משרד ראש הממשלה, 2011

<sup>15</sup> החלטת ממשלה: תוכנית היוכל לפיתוח הכלכלי של ירושלים, מספר החלטה 1483, משרד ראש הממשלה, 2016

<sup>16</sup> החלטת ממשלה: תוכנית החומש "לביא" לפיתוח הכלכלי של ירושלים, מספר החלטה 1512, משרד ראש הממשלה, 2022

<sup>17</sup> ראו למשל תוכנית היוכל לפיתוח הכלכלי של ירושלים: מסמך סיכום החומש 2016-2021, אפרת סער, דגנית לוי, יאיר

אסף-שפירא, נטע פורזיקי, עומר יניב ושרית בן-שמחון פלג, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2022

<sup>18</sup> על נתוני ירושלים 2022: מצב קיים ומגמות שינוי, עומר יניב, נטע חדד ויאיר אסף-שפירא, מכון ירושלים למחקרי

מדיניות, 2022, עמ' 18 - 20

למשל לימודי ליבה ובגרות ישראלית. נוסף על כך, המבנה הדמוגרפי של ירושלים גם הוא מקשה על צמיחה כלכלית: האוכלוסייה היא יחסית צעירה, ויחס התלות (היחס שבין אוכלוסיית הילדים והקשישים לבין האוכלוסייה בגיל העבודה) בירושלים הוא 108 לכל 100 נפשות בגיל העבודה, לעומת 60 בתל אביב, 82 בחיפה ו-77 באר שבע; פירוש הדבר הוא שיש בירושלים יותר אנשים שלא עובדים שתלויים כלכלית בפחות אנשים עובדים.<sup>19</sup> ניתן לומר, לכאורה, שהמאפיינים הדמוגרפיים והמבנה הפוליטי של ירושלים מכתיבים באופן דטרמיניסטי שירושלים תהיה מהערים העניות בישראל.

**אלא שיש לסרב לקבל זאת.** יש לירושלים כל כך הרבה יתרונות מובנים: ירושלים היא הבירה השלטונית של ישראל, סטטוס שיכול לפתח סביבה אקו-סיסטם של ממשל וארגונים משיקים; אתריה ההיסטוריים יכולים להפוך אותה למוקד עולמי לתיירות; היא בית לאוניברסיטה העברית, שזוכה להכרה בינלאומית ולדירוגים גבוהים; היא קרובה מאי פעם למטרופולין תל אביב לאור השלמתן של תשתיות תחבורה חדשות; והיא בפער העיר הגדולה לישראל, היבט שיכול לייצר עירוניות שוקקת ומפגשים בין אנשים שייצרו חדשנות, פעילות כלכלית ופריחה תרבותית. ואין זה נאיבי לחשוב כי מבנה האוכלוסייה לא בהכרח גוזר על ירושלים עוני; קהילות חרדיות וערביות בוודאי יוצרות, במיקומים אחרים, סביבה משגשגת מבחינה כלכלית, גם עם אוכלוסייה צעירה כמו בירושלים. בירושלים יש פוטנציאל כה רב.

**הצורך בשינוי רלוונטי גם לתושבים של השכונות העשירות באופן יחסי בירושלים** (בעיקר השכונות החילוניות והמעורבות). אלו יכולים, לכאורה, לומר: אנחנו נחיה את חיינו, במעין בועה של שגשוג והצלחה, בלי שניתן למגמת העוני של כלל העיר להשפיע עלינו ועל השכונה שלנו. אבל מחשבה זו שגויה. ראשית, לפי המדד הכלכלי-חברתי של הל"מ"ס, גם השכונות העשירות ירושלים חוות ירידה בדירוג הכלכלי-חברתי.<sup>20</sup> שנית, מצבה הכלכלי של כלל העיר כמובן משפיע גם על תושבי השכונות העשירות. התקציב העירוני, שמוקדש לשירותים עירוניים שונים, הוא אותו תקציב, ונטל הארנונה ייפול באופן גובר על התושבים העשירים ללא שינוי מהותי. עיר ענייה יותר פירושה גם עיר שיכולה לספק פחות שירותים גם לשכונותיה העשירות ביותר ושגובה מהן יותר מיסים באופן יחסי.

כפי שראינו, ממשלת ישראל ניסתה להצמיח את ירושלים באמצעות הקצאת תקציבים במסגרת תוכניות החומש השונות. אך **שפיכת תקציבים ממשלתיים לעיתים באה במקום שינויים מהותיים יותר ולא יכולה להיות הפתרון היחיד.** בנוסף לכך, ברור כי ישנם אילוצים פוליטיים ברמה הלאומית שמונעים פתרונות לכאורה, כגון שינוי מבנה מערכת החינוך, אך גם כאן ייתכן שניתן לשנות תפיסה.

**האם התקווה לשיפור כלכלת ירושלים היא תמימה ואיננה ריאלי? לא.** המציאות איננה דטרמיניסטית, וערים אחרות בעולם הצליחו להתגבר על אתגרים מהותיים שמזכירים את אתגרי ירושלים. וחשוב מכך, בירושלים יש סצנה רוחשת של יזמים, סטודנטים, אנשי ממשל, עסקים קטנים ובינוניים, עמותות, חברה אזרחית, אנשי תרבות, חוקרים, בעלי מקצוע, אנשי דת ומעל הכל – אינספור אנשים שחפצים בטוב ירושלים. האתגרים רבים, אך הנכסים של ירושלים, ובראשם תושביה ואוהביה – רבים מהם. ולכן לא תמים לחשוב שאפשר לשנות את כיוונה הכלכלי של ירושלים.

<sup>19</sup> [תמונת מצב של מגמות דמוגרפיות, כלכליות וחברתיות של אוכלוסיית ירושלים](#), מבקר המדינה, 2019  
<sup>20</sup> [אזורים סטטיסטיים בתוך עיריות ומועצות מקומיות](#), לפי סדר אלף-ביתי של שמות היישובים, ובתוך כל יישוב - לפי סדר עולה של המדד החברתי-כלכלי 2019: ערך מדד, דירוג ואשכול, ושינויים לעומת 2017, הל"מ"ס, 2022

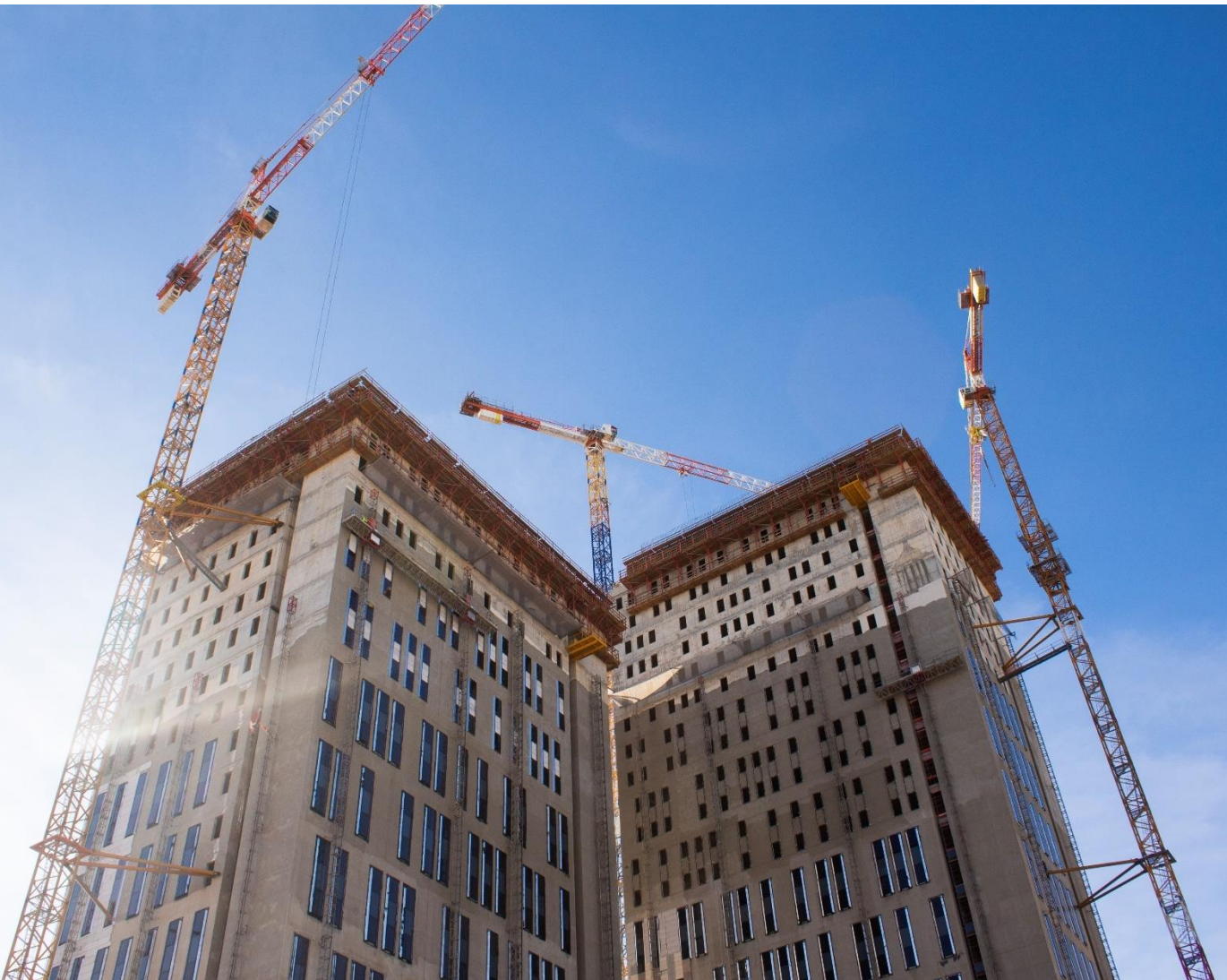
**אם כן, מה אפשר לעשות?** הפרקים הבאים יתארו את סיבות השורש לעוני היחסי של ירושלים ויציעו פתרונות בהתבסס בין היתר על סיפורי הצלחה של ערים ברחבי העולם שחוו אתגרים דומים ושהצליחו להתגבר עליהם. הדוח הזה הוא לא הראשון שהזכיר את חלקם המשמעותי של הפתרונות הללו, אך אני מקווה שהלמידות מהנהגים המיטביים מטעם ערים בעולם, צורת הפרסום ואופן ההצגה יתנו ערך מוסף והשראה למקבלי ההחלטות בהווה ובעתיד לפעול לצמיחה מחדשת של כלכלת ירושלים. וספציפית, ננתח בדוח זה שלושה מרכיבים שקריטיים לצמיחה כלכלית בירושלים: **מקומות תעסוקה, הון אנושי ותשתיות מאפשרות.**



## חלק ראשון: תעסוקה

**מקומות עבודה בירושלים הם המוקד של הפעילות הכלכלית עצמה.** כפי שעולה בסקר של מכון ירושלים למחקרי מדיניות, אנשים רבים עוזבים את ירושלים בעקבות היצע מצומצם של מקומות עבודה רלוונטיים,<sup>21</sup> וכך גם עלה בשיחות שביצעתי עם רבים שמגדירים עצמם כירושלמים לשעבר ואולי לעתיד. לפיכך, כדי לבנות את הכלכלה הירושלמית, יש לבסס ענפים כלכליים המספקים מקומות עבודה בעלי ערך כלכלי משמעותי. ספציפית, ירושלים יכולה לבסס את **מגזר ההייטק**, שסייע לתל אביב ולכלל ישראל להתבסס כ-"סטארטאפ ניישן"; את מיצובה **כעיר ממשל**, שבה יש אקו-סיסטם תוסס של פעילות ממשל, חברה אזרחית, אקדמיה, מחקר וחדשנות בתחום הממשלה; את **מגזר התיירות**, שיכול פוטנציאלית למשוך מיליוני אנשים נוספים מכל העולם; ואת **עסקיה הקטנים והבינוניים**, שגם הם קטר כלכלי פוטנציאלי. בעוד ניתן להזכיר תעשיות וענפים כלכליים נוספים שפעילים בעיר, ארבעת המגזרים שבהם יעסוק חלק זה יכולים לאפשר עבור ירושלים קפיצת מדרגה משמעותית בפיתוח הכלכלי שלה.

<sup>21</sup> [הגירה לירושלים וממנה, 2017 – 2019](#), מיכל קורח, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2022





## פרק 1: ביסוס ההייטק בירושלים

**ההייטק בירושלים הוא קטר צמיחה פוטנציאלי של העיר.** סצנת ההייטק חוותה, אמנם, צמיחה בעשור האחרון, עם גידול של מעל 50 אחוזים במספר חברות ההייטק משנת 2015 ועד היום. בפרט, תחום הביו-טק הוא דומיננטי בירושלים: 29 אחוזים מחברות הסטארטאפ בירושלים קשורות לתחום הביו-טק, ביחס ל-19 אחוזים בישראל.<sup>22</sup> בהתאם, בירושלים ישנו אקו-סיסטם מסוים של סטארטאפים; במיוחד בתחום הביוטק, קיימת סביבה של מוסדות אקדמיה, תעשייה ורפואה, שבתמיכה ממשלתית מייצרים יחד מערכת של מעל 150 חברות הפועלות בתחום זה; אלו מעסיקות אלפי עובדים. העוצמה של התחום הזה בירושלים, בין היתר, נשענת על מאות הסכמים להעברת טכנולוגיה בין מוסדות אקדמיים בירושלים לחברות ביוטק.<sup>23</sup>

**ולמרות הצמיחה שירושלים חוותה בעשור האחרון, ענף ההייטק בירושלים קטן משמעותית ביחס לתל אביב.** לפי נתוני IVC, יש בירושלים כ-470 חברות טכנולוגיה פעילות (באפריל 2023) בירושלים עצמה, ובאזור ירושלים כולו יש כ-545 חברות. זאת, ביחס לכמעט 3,000 חברות כאלה בתל אביב עצמה וכמעט 4,500 באזור תל אביב.<sup>24</sup> בדומה, רק 6 אחוזים מהמועסקים בירושלים עובדים בתחום ההייטק בירושלים, לעומת כ-10 אחוזים בכלל ישראל וכ-17 אחוזים בתל אביב (תרשים 4).<sup>25</sup>

**בפרט, חסרות בירושלים חברות בינלאומיות.** מלבד חברת אינטל, לא ניתן למצוא בירושלים חברת הייטק בינלאומית כמו מיקרוסופט, אמזון, גוגל או פייסבוק,<sup>26</sup> חברות שלהן ישנה נוכחות בתל אביב למשל. לפי נתוני IVC, הרוב המכריע של החברות בירושלים (כ-92 אחוזים) הן חברות קטנות (פחות מ-50 עובדים). חברות קטנות, למשל, לא יכולות על פי רוב להעסיק ג'וניורים – אנשים עם הכשרה מדעית או טכנולוגית אך ללא ניסיון תעסוקתי – כגון בוגרי אוניברסיטה טריים. במצב זה, ההיצע של משרות המיועדות לג'וניורים קטן בהרבה מהביקוש אליהן – ומועמדים פוטנציאליים לעבודה בהייטק עוזבים את העיר לעבוד בחברות גדולות בתל אביב, בהרצליה ובחיפה.<sup>27</sup>

**נוסף על כך, הצמיחה של מגזר ההייטק בירושלים חוותה האטה מהותית בשנים האחרונות.** בעוד לפי נתוני IVC, בין השנים 2013 ל-2018 212 חברות חדשות נוצרו בירושלים – בין 2019 לאפריל 2023 (עת סיום כתיבת הדוח הזה) רק 111 חברות חדשות נוצרו בעיר<sup>28</sup> – חרף צמיחה משמעותית באותה

<sup>22</sup> [ירושלים עם הפנים קדימה: קובץ המלצות לממשלה ה-37](#), חוקרי מכון ירושלים למחקרי מדיניות בעריכת רחלי הכהן, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2023, עמ' 12

<sup>23</sup> [תעשיית הביוטכנולוגיה \(ביוטק\) בירושלים: תמונת מצב 2020](#), אמיר מושקט ברקן וימית נפתלי, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2021

<sup>24</sup> [Advanced Search](#), IVC Data and Insights, 2023

<sup>25</sup> [לוח 6/ז - מועסקים העובדים בישראל, בירושלים, בתל אביב - יפו ובחיפה, לפי ענף כלכלי ומגדר, 2021](#), שנתון סטטיסטי לירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2022

<sup>26</sup> לאחרונה נחשף כי אפל תקים מרכז פיתוח קטן בירושלים שיתמקד בתחום החומרה. [המגייס של אפל חשף: ענקית הטכנולוגיה משיקה מרכז פיתוח בירושלים](#), אופיר דור, גלובס, 2022

<sup>27</sup> [Advanced Search](#), IVC Data and Insights, 2023

<sup>28</sup> הנתונים כוללים חברות שעוד פעילות כיום

תקופה במגזר ההייטק העולמי ובישראל. בשנת 2022 עצמה רק 12 חברות הייטק חדשות נוצרו בעיר – לעומת 170 בתל אביב באותה שנה.<sup>29</sup>

**ניכר כי ישנם מספר חסמים להתפתחות מהותית של מגזר ההייטק בירושלים.** משיחות עם אנשי הייטק בירושלים ולמידה על התחום, עולה כי חסמים אלו כוללים:

- **מחסור בחברות הייטק שיעסיקו כוח אדם איכותי, כאמור, ובפרט חברות גדולות.** בוגרי האוניברסיטה העברית, למשל, שרוצים לעבוד בירושלים אחרי סיום התואר, מספרים כי בפניהם עומדות אפשרויות תעסוקה רק במספר חברות טכנולוגיה גדולות בודדות הפועלות בירושלים (החברות לייטריקס, מובילאיי, אינטל ואורקם הן השמות הבולטים). בתל אביב יש הרבה יותר הזדמנויות ומשכורות יותר גבוהות.
- **מחסור בכוח אדם שיעבוד בחברות הייטק מובילות.** בתורם, עובדים פוטנציאליים בעלי הכשרה טכנולוגית לא מעוניינים לגור בירושלים מסיבות מגוונות, כולל איכות החיים, מחסור במקומות בילוי והמחסור האמור בהיצע נרחב של חברות הייטק.
- **מחסור בשטח משרדי.** אין בירושלים מספיק נדל"ן משרדי שמאפשר לחברות גדולות להתבסס, וחלק מהנדל"ן הקיים במקומות כמו הר חוצבים ותלפיות איננו נתפס כנגיש בתחבורה ציבורית או כמתאים לחברות חדשניות.

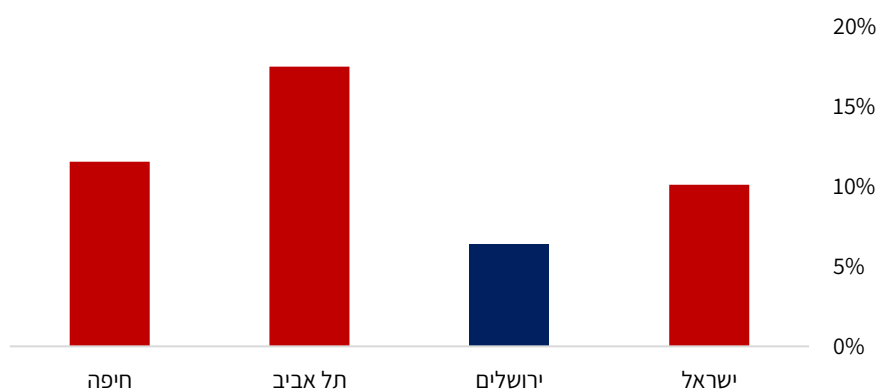
החסמים הללו מזינים אחד את השני: חברות לא מתבססות בירושלים בגלל היעדר עובדים ונדל"ן משרדי - ועובדים פוטנציאליים לא נשארים בירושלים כי אין בה חברות.

#### תרשים 4

שיעור העובדים בהייטק בירושלים הוא כשליש ביחס לתל אביב

### מועסקים בתחום ההייטק

שיעור מכלל המועסקים (מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות)



**כדי להתגבר על החסמים הללו, ירושלים יכולה לפתח את תחום ההייטק בהדרגה באמצעות למידה מערים אחרות שפיתחו אקו-סיסטם ותהליך של "virtuous cycle" - מנגנון היזון חיובי שמעצים את עצמו - של יזמות וטכנולוגיה. לכאורה לירושלים יש את כל המרכיבים להצליח בכך:**

<sup>29</sup> [Advanced Search](#), IVC Data and Insights, 2023

אוניברסיטה חזקה, קרבה למוקדי הייטק אחרים, נגישות גבוהה לתל אביב, נוכחות של מספר חברות בינלאומיות ומאגר פוטנציאלי (וכאמור, לא ממומש דיו) של הון אנושי איכותי. צריך לזכור כי לא תמיד הממשלה יכולה לגרום לסצנה כזאת להתפתח, ו-"אומת הסטארט-אפ" לא בהכרח נוצרה לנוכח מדיניות ממשלתית. אך ברמה העירונית ראוי לחזק מאמצים למניעת חסמים למיזמי הייטק, לוודא שהגורמים המאפשרים להצלחה קיימים ולתת "דחיפה" איפה שנדרש, וניתן ללמוד על כך מסיפורה של איינדהובן.

**העיר איינדהובן יכולה להיות מודל להשראה עבור ירושלים.** איינדהובן היא העיר החמישית בגודלה בהולנד, אך כמו ירושלים לא נחשבת למרכז הפעילות הכלכלית במדינה. ולמרות זאת, איינדהובן מיצבה עצמה בתוך זמן קצר כמעצמת טכנולוגיה וכבסיס לחברות בינ"ל מובילות.

**איינדהובן שינתה את גורלה הכלכלי באמצעות מיצוב עצמה כמוקד בינלאומי לחדשנות.** בתחילת שנות ה-90, איינדהובן נחשבה לעיר תעשייתית בירידה. תעשייה בשלב זה כבר לא הובילה להצלחה כלכלית והאזור חווה סגירת מפעלים, אבטלה וסטגנציה כלכלית; בפרט חוותה המעסיקה הגדולה של האזור, חברת פיליפס, תקופה כלכלית מאתגרת - שהשפיעה על כל האזור. ברם, מאז התקופה המתגרת הזאת העיר הצליחה למתג את עצמה מחדש כמוקד בינלאומי לחדשנות. החל מאמצע שנות ה-90 מספר החברות, מקומות העבודה ומוסדות המחקר גדל משמעותית והעיר נחשבת כיום לאחת מ-"עמקי הסיליקון" של אירופה.<sup>30</sup>

**ההצלחה הזאת התאפשרה בזכות יצירת אקו-סיסטם שאיגד ביחד חברות טכנולוגיות, גורמי אקדמיה, וממשל מקומי** – מה שזכה לכינוי "Triple Helix". השילוב הזה החל מיוזמה של ראש העיר של איינדהובן, ריין וולסכן (Rein Welschen), שמעומק המשבר הכלכלי של תחילת שנות ה-90 החליט לפעול לחזק את היכולות הטכנולוגיות של העיר. וולסכן יצר קשר עם מובילי האוניברסיטה ולשכת המסחר המקומיות, ויחד אלו החליטו לקדם את שיתוף הפעולה המשולש. שיתוף הפעולה הזה הוביל למוקד טכנולוגי אזורי שכולל קמפוס אוניברסיטאי המוקדש להייטק, פארק טכנולוגי, רובע חדשנות, **ורשות אזורית המכונה Brainport** שמטרתה לקדם את החדשנות באזור – במעורבות של 21 ערים ויישובים הקרובים לאיינדהובן (באופן שדומה במעט למטרופולין ירושלים). הרשות ממומנת על ידי הרשויות המקומיות, חברות הטכנולוגיה באזור, הממשלות האזוריות וממשלת הולנד עצמה, ומנוהלת על ידי נציגים של כל הגופים הללו. הרשות פועלת במספר תחומים:

- **אנשים** – קידום לימודי טכנולוגיה במסגרת החינוך היסודי והעל-יסודי וגם במסגרת הכשרות של בוגרים (אנשים מעבר לגילי בתי הספר) כדי לענות על ביקוש לעובדים מיומנים באזור.
- **עסקים** – תמיכה בהתפתחות סטארטאפים על ידי סיוע במימון, הקניית ידע עסקי ויצירת קשרים.
- **חיבורים בינלאומיים** – משיכת חברות בינלאומיות והון אנושי מחוץ להולנד אל האזור.
- **טכנולוגיה** – תמיכה במחקר ופיתוח, לצד הצבעה על הזדמנויות מטכנולוגיה בצמיחה.

<sup>30</sup> [The Reinvention of Eindhoven: From Industrial Town in Decline to Capital City of a Technology and Design Region](#), Ana Maria Fernandez-Maldonado and Aaron Romein, City Futures in a Globalising World Conference, Madrid. 2009.

• **תשתיות בסיס – קידום פעילות ממשלתית למימון תשתיות לפיתוח טכנולוגי באזור.**

כל פעולה זוכה לבקרה בדיעבד מטעם רשות Brainport על מידת האפקטיביות שלה כדי לשפר את הצעדים לפעמים הבאות.<sup>31</sup>

**אחד המוקדים הפיזיים של האזור, "קמפוס ההייטק של איינדהובן", ממחיש את הצלחת האקו-סיסטם.** מעבר לחברות ההייטק עצמן, באזור ניתן למצוא שירותים רבים הנדרשים עבור אותן חברות, למשל שירותי ייצור חומרים, תקינה ויצירת אבי-טיפוס למוצרים. האזור גם מארגן מאות אירועי נטוורקינג ושיתופי ידע בשנה. מחקרים מייחסים את הצלחת הקמפוס למרחק הפיזי הקצר בין חברות לבין נותני שירותים ומוקדי ידע, לאירועים הרבים שמתרחשים באזור, לגיוון הרב של החברות וההון האנושי באזור, לתוכניות וארגונים שעוסקים בחיבור בין יזמים, חברות ומוקדי אקדמיה ולאיכות גבוהה של השירות לחברות השוכרות שטח בקמפוס.<sup>32</sup>

**אקו-סיסטם הטכנולוגיה שיצרה רשות Brainport סייע להניע את יצירתה של סביבה מאפשרת** לאינטראקציה בין חברות טכנולוגיה גדולות כמו פיליפס, סטארטאפים צעירים, אינקובטורים ואקסלרטורים, קרנות הון, האוניברסיטה הטכנית של איינדהובן וגורמי ממשל, והוביל למה שנחשב לאחד ממרכזי הטכנולוגיה המובילים של אירופה - עם חברות ענק כמו ASML ו-NXP לצד מאות סטארטאפים וחברות טכנולוגיה בגדלים שונים.<sup>33</sup>

**היבט נוסף שאפשר את ההצלחה של האזור היה איכות החיים הגבוהה.** העיר נחשבת לאחת מהערים עם איכות החיים הכי גבוהה בעולם, כולל כוח קניה גבוה של התושבים; תחבורה מצוינת לצד קלות הליכה ורכיבה על אופניים; ורמת זיהום נמוכה (פירוט על נושא איכות החיים בפרק 5).<sup>34</sup>

**ירושלים גם מכוונת ליצור אקו-סיסטם משגשג מסוג זה, והרשות לפיתוח ירושלים (הרל"י), עיריית ירושלים וממשלת ישראל כבר פועלות כאמור ליצירת אקו-סיסטם של הייטק בירושלים.** העירייה שמה לה למטרה לפתח את מגזר ההייטק הירושלמי באמצעות יוזמות שונות,<sup>35</sup> וגם ממשלת ישראל פועלת לחזק את מגזר ההייטק הירושלים, ולמשל החליטה להקים שני "רובעי חדשנות" בירושלים.<sup>36</sup> נוסף על כך, אלו מפעילות את מיזם Jnext, שמסתמך על תקציב של עשרות מיליוני

<sup>31</sup>[The Reinvention of Eindhoven: From Industrial Town in Decline to Capital City of a Technology and Design Region](#), Ana Maria Fernandez-Maldonado and Aaron Romein, City Futures in a Globalising World Conference, Madrid, 2009; [Background of Brainport Eindhoven](#), Eindhoven International Project Office (EIPO), 2015; [Regional innovation governance and place-based policies: design, implementation and implications](#), Arnault Morisson and Mathieu Doussineau, Regional Studies, Regional Science, 2019

<sup>32</sup> [Creating a vibrant innovation ecosystem: the High-Tech Campus Eindhoven case](#), A. G. L. Romme, Technische Universiteit Eindhoven, 2017

<sup>33</sup> [The light of innovation: how Eindhoven becomes a Dutch Silicon Valley thanks to Brainport](#), UFUTURE, 2020; [Tech put Dutch city Eindhoven on the map. Here's why you should look for your next job here](#), Amanda Kavanagh, Euronews.next, 2022

<sup>34</sup> [After being the smartest region, now also the best place for living?](#) Renske Mehra, Innovation Origins, 2018; [Tech put Dutch city Eindhoven on the map. Here's why you should look for your next job here](#), Amanda Kavanagh, Euronews.next, 2022

<sup>35</sup> [משה ליאון: "ירושלים היא מרכז הייטק, נקים עוד 1.6 מיליון מ"ר"](#), ליטל סמט, כלכליסט, 2022

<sup>36</sup> [בקרוב בירושלים: שני רובעי הייטק – אחד מהם במזרח העיר](#), יהודה קונפורטס, PC אנשים ומחשבים, 2022

שקלים בשנה ומקדם את ההייטק בירושלים באמצעות קיום מפגשי נטוורקינג, הכשרות וסדנאות; סיוע בפונקציות עסקיות שונות (למשל שיווק, מציאת משרדים וגיוס עובדים); תמיכה בשיתופי פעולה בין אקדמיה לחברות; קידום אקסלורטורים ותוכניות אחרות לקידום יזמים; הגשת תוכניות סיוע של הממשלה להייטק בירושלים, כולל הטבות מס שונות; ותמיכה כספית ישירה במיזמים.<sup>37</sup>

**אך כפי שראינו, ניתן לבצע קפיצה מהותית בהצלחתו של הייטק הירושלמי, וירושלים יכולה ללמוד את סיפור ההצלחה של איינדהובן ולהתאים אותו אליה.** איינדהובן אמנם הייתה עיר תעשייתית ברובה בניגוד לירושלים, אך בדומה לירושלים היא לא נחשבת למוקד הכלכלי של המדינה ונכחו בה מספר מעסיקים גדולים בודדים – ולמרות זאת הצליחה לפתח סצנת הייטק משגשגת. ירושלים יכולה לעלות מדרגה ביצירת סביבה מאפשרת לאנשים, עסקים ולפעילות בינלאומית לכלל המטרופולין סביב ירושלים, תוך למידה מדוקדקת של היבטי ההצלחה של תוכנית Brainport.

### **ספציפית, מספר מנופים יכולים לתרום ליצירתו של האקו-סיסטם ספציפית בירושלים:**

1. **שיפור איכות החיים בעיר כדי למשוך עובדי ההייטק.** אם איכות החיים בירושלים תהיה נמוכה, עובדי הייטק פשוט לא יגיעו אליה (פירוט בחלק השני של הנייר). עבור הייטקיסטים צעירים שעושים את תחילת דרכם בתחום, יש מספר רבדים לאיכות חיים, כולל זמינות מקומות בילוי והסעדה זמינים, משרדים איכותיים וסביבה נעימה ונקיה. בעוד עיריית ירושלים לא צריכה לבנות מקומות בילוי באופן אקטיבי, יש לה תפקיד רב בוודאי קיומה של איכות חיים טובה עבור צעירים ובהסרת חסמים לעסקים שתומכים בה.
2. **עליית מדרגה בתמיכה המוסדית.** בעוד אקו-סיסטם של הייטק יכול (ואולי צריך) להתפתח גם בלי מעורבות ממשלתית, איינדהובן מראה כי ברמה העירונית-מקומית יש משמעות רבה לתמיכה מוסדית. המהלכים של Jnext ועיריית ירושלים נתפסים היום על ידי בעלי עניין בתחום ההייטק כלא מספקים; למשל, התמריצים שניתנים לחברות חדשות שמגיעות לעיר אינם מותאמים לצרכי החברות, ואלו נדרשות להפנות מאמץ ארגוני רב ולהמתין פרק זמן ארוך טרם הזכייה בהם. פעילות זו יכולה לעבור עליית מדרגה מהותית מבחינת היקף התמריצים הכספיים שמוענקים לעסקים, היעילות של הענקת התמריצים, הפעילות למשיכה ולתימרוץ של חברות בינלאומיות להגיע לעיר, הסיוע שניתן ליזמים חדשים, החיבורים שנוצרים עם שחקנים בינלאומיים, הפעילות למשיכת הון אנושי ממקורות מגוונים לירושלים (למשל עולים חדשים, ערבים וחרדים) והקשרים שנרקמים בין אקדמיה ותעשייה. כל שקל שיושקע בכך וודאי יחזיר עצמו עשרות מונים – בתנאי שהאפקטיביות של פעילות זו תהיה מבוקרת ושהפעילות השתנה בהתאם לצרכים המשתנים של החברות, היזמים ועובדי ההייטק.
3. **הגדלת זמינות ואיכות שטחי הנדל"ן משרדי.** כפי שנראה בחלק השלישי של הנייר, בירושלים ישנו היצע נמוך של משרדים עבור חברות, כולל חברות הייטק. רובע הכניסה לעיר שהולך ונבנה הוא התפתחות מבורכת, אך על ירושלים לפעול באופן מתמשך לוודא כי היצע נמוך של משרדים אינו חסם עבור חברות הייטק. גם האיכות חשובה; המשרדים הקיימים בעיר נתפסים כמיושנים ובסטנדרט נמוך עבור חברות בינלאומיות.

<sup>37</sup> [About, Jnext](#); [Financial Benefits, Jnext](#)

4. **העצמת ארגונים אשר פועלים לפיתוח ההייטק בירושלים "מלמטה למעלה"**. ארגונים כמו Made in JLM היו חלק מהותי מהצמיחה של ההייטק בירושלים בעשור האחרון, לאור יכולתם ליצור הזדמנויות למפגשים בין אנשי הייטק, יזמות, אקדמיה ותעשייה, לרתום את קהילת ההייטק המקומית לפתרון בעיות משותפות, לסייע ליזמים, לאסוף נתונים על המתרחש בשטח וליצור התרחשות עירונית סביב ההייטק. הערייה לא תמד מודעת לצרכים שעולים בשטח, והעצמה של הארגונים הללו, שמכירים את ההזדמנויות והאתגרים של ההייטק הירושלמי "מהשטח", תניב ערך רב ביחס להשקעה.<sup>38</sup>
5. **גישה למוקדי הייטק בתחבורה ציבורית נוחה**. משרדי ההייטק שכיום בירושלים (למשל בהר חוצבים, מלחה וגבעת רם) נתפסים כבלתי-נגישים להגעה בתחבורה ציבורית או בהליכה. הייטקיסטים יעדיפו לגור במקום שבו קל להגיע למשרדים כל יום, ושיפור התחבורה הציבורית ונוחות ההליכה בדרך למוקדים הקיימים יוכל לסייע בכך.
6. **התאמת תעריפי ארנונה בכפוף לחישובי עלות-תועלת לטווח הארוך**. משיחות עם בעלי עניין בתחום ההייטק עולה כי הארנונה הגבוהה בירושלים מרתיעה חברות מכניסה לירושלים. בעוד ירושלים נדרשת להכנסות מארנונה עסקית עבור תקציבה, בטווח הבינוני-ארוך כנראה שמשיכת יותר חברות תפצה על הפחתה אפשרית של תעריפי הארנונה.
7. **הכשרת הון אנושי חרדי לעבודה בהייטק**. יש בירושלים פוטנציאל להכנסת אלפי חרדים למעגל היזמות והעבודה בהייטק. על פי איציק קרומבי, יזם ואיש הייטק בירושלים שפעיל בתחום הכשרת החרדים, בספרו "כשהחרדים יהיו רוב": "שילוב חרדים בהייטק הוא המפתח שיבסס מעמד ביניים חרדי"; וכדי להגיע לשם, "המפתח לתעסוקה בפריון גבוה של חרדים בהייטק הוא הכשרה אינטנסיבית, ארוכה ומשמעותית".<sup>39</sup>
8. **פיתוח פוטנציאל ההייטק במזרח ירושלים**, כולל הכשרת תושבי מזרח ירושלים למקצועות ההייטק, פיתוח אזורי הייטק ייעודיים שיפצו על היעדר הנדל"ן המשרדי במזרח העיר (למשל מתחם ההייטק בואדי ג'וז), שיפור החיבוריות בין מזרח למערב העיר, ועידוד חברות ישראליות לפתוח סניפים גם במזרח העיר.

<sup>38</sup> [About Made in JLM](#), Made in JLM

<sup>39</sup> [כשהחרדים יהיו רוב](#), איציק קרומבי, ידיעות ספרים, 2022

## פרק 2: חיזוק המגזר הציבורי בירושלים

**ירושלים לא ממנפת מספיק את יתרונה היחסי כבירת ישראל.** מעמדה כבירה עשוי להיות יתרון שיאפשר צמיחה כלכלית ויצירת רשת ממשלית תוססת בעיר, וניכר כי פוטנציאל זה איננו ממומש דיו בעת הנוכחי. **מימוש הפוטנציאל כעיר ממשל הוא מנוף אפשרי לצמיחה כלכלית עבור העיר, כפי שניכר תוך בחינת ערי ממשל ברחבי העולם.** בערי בירה ברחבי העולם יכול להיווצר אקו-סיסטם פעיל המאגד מוסדות ממשל, גופי תקשורת, מוסדות אקדמיים, ארגוני חברה אזרחית, גופי מחקר, חברות עסקיות, חברות הזנק (למשל בתחום ה-Gov-Tech) ונציגויות זרות, שכולם יחד תורמים לפעילות כלכלית ולסביבה עירונית פעילה.<sup>40</sup>

**ממשלות ישראל ככלל תומכות במטרה של חיזוק ירושלים כעיר ממשל.** בחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל נקבע כי הממשלה "תשקוד על פיתוחה ושגשוגה של ירושלים", וכי תעביר לירושלים מענק שנתי מיוחד ("מענק הבירה").<sup>41</sup> בהחלטת הממשלה 1512 (תוכנית החומש "לביא" לפיתוח ירושלים) ובהחלטות ממשלה אחרות הוחלט על "פעילות למיצוב ועיגון הבירה כעוגן שלטוני וכמרכז של כלכלת ממשל". במסגרת זאת, הוחלט על פעילות להעברת מוסדות ממשלה לירושלים, ייזום שיתופי פעולה באקו-סיסטם הממשלי ועידוד עובדים הקשורים למגזר הציבורי לעבור לירושלים. כל זאת מתוך הבנה של הפוטנציאל של חיזוק ירושלים כעיר בירה.<sup>42</sup>

**אך הנתונים מעידים על כך שפוטנציאל זה רחוק מלהתממש.** לפי נתוני מכון ירושלים, רק 23 אחוזים מהמשרות במגזר הציבורי נמצאות בירושלים ושיעור נמוך עוד יותר מעובדי המדינה, 12 אחוזים, גרים בירושלים. נוסף על כך, לפי מכון ירושלים, רק 19 יחידות ממשלתיות מתוך 149 יחידות שמעברן נקבע בהחלטת הממשלה עברו בפועל לירושלים. גם בתחום העסקי, מראה מכון ירושלים כי ההתקשרויות הממשלתיות (מטעם מטה משרד האוצר) עם חברות בירושלים קטנות פי שישה מאלו עם חברות בתל אביב.<sup>43</sup>

יתר על כן, **כל מי שהלך בקריית הלאום בירושלים, במיקום שבו שוכנים משרדי הממשלה, הכנסת, בנק ישראל ובית המשפט העליון מכיר באופן מידי בכך שהאזור לא נגיש בעליל.** עובדים במקומות הללו מעידים כי הרכב הפרטי הוא שיטת ההגעה המועדפת בפער, ושהם לא יכולים לבצע קניות במקומות מסחר בסמוך לעבודה או להנות מבתי קפה ושירותי הסעדה באמצע היום (הסינמה סיטי נתפס כמרכז המסחרי היחיד באזור). כמו כן, לא נוצרים בין עובדי ממשלה מפגשים אקראיים שמאפיינים סביבות ממשל אחרות בעולם ושיכולים לאפשר הפריה הדדית בין משרדי הממשלה. עבור תושבים שאינם עובדים במשרדי הממשלה, קריית הלאום ודאי איננה מרחב המזמין ביקורים.

<sup>40</sup> ירושלים עם הפנים קדימה: קובץ המלצות לממשלה ה-37, חוקרי מכון ירושלים למחקרי מדיניות בעריכת רחלי הכהן, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2023, עמ' 16

<sup>41</sup> חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל, נב

<sup>42</sup> החלטת ממשלה: תוכנית החומש "לביא" לפיתוח הכלכלי של ירושלים, מספר החלטה 1512, משרד ראש הממשלה, 2022; העברת יחידות ארציות של הממשלה לירושלים, מספר החלטה 1605, משרד ראש הממשלה, 2014; העברת יחידות ארציות של הממשלה לירושלים ותיקון החלטות הממשלה, מספר החלטה 627, משרד ראש הממשלה, 2021

<sup>43</sup> ירושלים עם הפנים קדימה: קובץ המלצות לממשלה ה-37, חוקרי מכון ירושלים למחקרי מדיניות בעריכת רחלי הכהן, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2023, עמ' 16

**בעבר, הוצעה תוכנית להפיכת קריית הלאום למרחב מזמין יותר ומחובר יותר לעיל, אך זאת לא מומשה.** פירמת האדריכלות קימל אשכולות יצרה תוכנית חדשה לקריית הלאום שכוללת בנייה של משרדי ממשלה חדשים, שיפור הנראות של האזור, ובעיקר – הפיכת המרחב הציבורי שבו ליותר מזמין ובעל התרחשות עירונית שלא קיימת היום. עם זאת, תוכנית זו לא מומשה והגישה השלטת כיום באזור קריית הלאום היא כזו שמקדשת הפרדה בין אזור הממשל ליתר העיר, מקשה על הליכה באזור ומונעת מסחר ושימושים אחרים של הרחובות. שיקולי הביטחון המסורתיים גוברים, לפי שעה, על החשיבות בקידום המרחב והעיר.<sup>44</sup>

כמובן שמיצובה של ירושלים כעיר בירה תלויה בין היתר במדיניות של ממשלת ישראל ומשרדי הממשלה, ובמידה פחותה גם במעמדה הבינלאומי של ירושלים (בכל הקשור, למשל, לנציגויות זרות), אך גם עיריית ירושלים עצמה יכולה לממש יוזמות כדי לחזק את מיצובה של ירושלים כעיר בירה.

**בפרט, ירושלים יכולה ללמוד מדוגמאות של ערי ממשל מובילות בעולם, וספציפית מסיפורה של ברלין.** מכון ירושלים, שעוסק בהפיכתה של ירושלים לעיר ממשל, מציע כשתי דוגמאות לערי ממשל מוצלחות בעולם את ברלין וושינגטון, ערי הבירה של גרמניה וארצות הברית בהתאמה. ברלין היא במיוחד מקרה בוחן מוצלח עבור ירושלים. כמו ירושלים, ברלין הייתה עיר מחולקת בעבר הלא רחוק (ועדין סובלת מפערים רבים בין חלקי העיר שהיו לשעבר מחולקים), ובדומה לירושלים, גם ברלין מתחרה עם ערים שהיו חזקות ממנה במובן הכלכלי-תעשייתי באותה מדינה. עוד דמיון בין ברלין וירושלים הוא רמות ההכנסה הנמוכות יחסית לכלל המדינה והצורך של הממשלה הלאומית לסייע בתקציבים לרמה העירונית.<sup>45</sup> ולמרות זאת כיום ברלין ידועה בעולם - ובישראל - כעיר בירה מוצלחת, תוססת, מבוקשת וכיעד להגירה ודוגמה לחיקוי.

### מה הוביל להצלחתה של ברלין?

**ראשית, עוצבה תוכנית ברורה למיצובה של ברלין כבירה החדשה ולהעברת משרדי הממשלה לעיר.** בשנת 1991, הפרלמנט הגרמני החליט להעביר את בירתה של גרמניה המאוחדת מבון לברלין. בתהליך שארך כ-8 שנים, עברו מוסדות השלטון הממשלה לברלין ונבנו או שופצו מבנים כדי לשכן את רשויות השלטון.<sup>46</sup> תהליך זה קיבל חיזוק מתוכנית משותפת לממשלה הפדרלית ולממשל המקומי של העיר ברלין בשם "תוכנית הפיתוח של הבירה ברלין - פרלמנט ואזור ממשל", שעברה בשנת 1993. מטרת התוכנית הייתה להאיץ את הפיתוח העירוני של ברלין כעיר בירה. היעדים הקונקרטיים של התוכנית כללו:

<sup>44</sup> מידע תכנוני - תוכנית 101-0061176, מנהל התכנון; משרד האדריכלים "קימל אשכולות" נבחר לתכנן את קריית הממשלה החדשה, מערך The Pulse, The Pulse, 2010; עיר ממשל: המצב התכנוני בקריית הלאום, תמי גבריאל, אראלה גנן, נדן פלדמן, שרית בן שמחון, ליאור שילת, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2019

<sup>45</sup> ירושלים כעיר ממשל: מסמך מדיניות, נדן פלדמן, שרית בן שמחון, תמי גבריאל, אראלה גנן וליאור שילת, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2019;

[The Berlin Reader: A Compendium on Urban Change and Activism](#), Matthias Bernt, Britaa Grell, and Andrej Holm, Urban Studies, 2013, page 16

<sup>46</sup> [The New Berlin](#), History, Berlin Official Website



- אינטגרציה של מוסדות הממשל בתוך מרכז ברלין לצד קידום מוסדות מסחר, תרבות ואקדמיה נלווים.
- שילוב של מוסדות השלטון לתוך המרקם העירוני הקיים בברלין ולא כאזור עירוני נפרד לחלוטין.
- בניית תשתיות תחבורה ואזורים ירוקים כמאמץ משלים להעברת המוסדות.
- פיתוח הדיור בעיר כדי להתאים אותה למעמדה החדש.<sup>47</sup>

**התכנון של הבירה החדשה-ישנה התאפיין בשיתוף פעולה הדוק בין הממשלה הפדרלית לממשל העירוני.** וועדה משותפת של הממשלה הפדרלית והממשל המקומי הובילה את מימוש התוכנית, ופעלה לצד ארגונים רלוונטיים נוספים. הוועדה עשתה מאמצים לקבל החלטות בקונצנזוס, למשל ביחס להעברת משרדי הממשלה מבון לברלין. משרדי הממשלה אמנם קיבלו סמכות להחליט על צרכי השטח שלהם, אך העיר ברלין קיבלה את הזכות לטרב לשכן משרד ממשלתי באתר ספציפי. במקרה של חוסר-הסכמה בין הממשלה הפדרלית לבין העיר, התוכנית המשיכה להתקדם בדרג המקצועי בזמן שהמחלוקות נפתרו בדרג הפוליטי. ניהול התוכנית התאפיין בגמישות ודינאמיות, שכן ברלין המשיכה להתפתח גם בצורה אורגנית באותן שנים.<sup>48</sup> גם בירושלים, ברור כי שיתוף פעולה הדוק בין ממשלת ישראל ככלל ומשרדי הממשלה הפרטניים לבין העירייה הוא קריטי עבור הצלחתה של ירושלים כעיר ממשל, במיוחד בכל הקשור להעברת יחידות הממשלה לירושלים.

**תושבי ברלין היו מעורבים בהחלטות לגבי עיצוב עירם.** העירייה ניהלה קשר מתמשך עם קואליציה של תושבים כדי לתקשר החלטות שהתקבלו ולקבל את דעתם על התהליך, וגם נציגי תושבים של אזורים ספציפיים בתוך ברלין (המקבילים למנהלים הקהילתיים בירושלים) היו מעורבים. הדבר הוביל לכך שתוכניות שנוצרו על ידי פקידיים בבירה הישנה, בון, הוחלפו בתוכניות שתושבי ברלין החליטו שמייצגות אותם. היבט מעניין נוסף של עיצוב העיר באותן שנים היה קיומן של תחרויות עיצוב בינלאומיות הפתוחות לציבור עבור עיצובם של חלקים רבים מהבנייה של בירת גרמניה החדשה (כפי שבירושלים גם בוצע מספר פעמים בשנים האחרונות, למשל סביב עיצוב כיכר ציון). תחרויות אלו הגבירו את העניין הלאומי והבינלאומי בבניית העיר ונתנו לתהליך הבנייה נופך של שיתוף ציבור וגיוון רעיוני.<sup>49</sup>

**בוצעו צעדים שונים להאיץ את התכנון, הפיתוח והבנייה של עיר הממשל.** חוקי התכנון והבנייה הרגילים הוחלפו במסגרת שמנעה את היכולת של קבוצות אינטרס להקפיא את התכנון והבנייה

<sup>47</sup> [Capital City Berlin – Parliament and Government District Twenty Years of Development Programme](#), DSK, Bundesministerium, für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung and Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin, 2013

<sup>48</sup> [Capital City Berlin – Parliament and Government District Twenty Years of Development Programme](#), DSK, Bundesministerium, für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung and Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin, 2013; Building the New Berlin, Elizabeth A. Strom, Lexington Books, 2021

<sup>49</sup> [Remaking Germany's Capital](#), Jennifer Gerend, Urban Land, 2007; [Capital City Berlin – Parliament and Government District Twenty Years of Development Programme](#), DSK, Bundesministerium, für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung and Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin, 2013; Building the New Berlin, Elizabeth A. Strom, Lexington Books, 2021

באזורים מסוימים. בנוסף, ברלין הגדירה אזורים ייעודיים שבהם תתקיים פעילות הממשל העתידית באופן שנתן לממשל המקומי סמכויות גדולות יותר לזרז תהליכים. העירייה עצמה הקימה חברה פרטית לפקח על הבנייה עצמה.<sup>50</sup>

**בנייתה של עיר הממשל בברלין התאפיינה בעירוב שימושים בין מבני ממשל לבין יתר הפעילות העירונית.** במסגרת הפיתוח של ברלין, נבנו בנייני ממשל עם מאפיינים אדריכליים ייחודיים, שסימלו מצג של שקיפות ונגישות, במיקומים אסטרטגיים במרכז העיר. מבני ממשל ישנים, שלא התאימו לסביבה העירונית המתחדשת, נהרסו ופינו את דרכם לפיתוח שמותאם לעירוניות מיטבית. למרות ההעדפה של חלק מהמתכננים המקוריים לעצב רובע לשימושי ממשל בלבד כדי להקל על מאמצי האבטחה של משרדי הממשלה, בפועל מרכז העיר נבנה מחדש בעירוב שימושים שכולל מוסדות ממשלה, עסקים ומוסדות ציבור, תרבות ואקדמיה. את אלו השלים עיצובה של העיר כך שתהיה נוחה להליכה ולרכיבה על אופניים. אזורים נטושים וכאלה שלא נוצלו בעבר (ובפרט אזורים שהיו באזור חומת ברלין טרם שנפלה) נוצלו בצורה יצירתית למשל כאזורים ירוקים, מזרקות, מיקום לפסלים, אנדרטאות או מיקומים להופעות.<sup>51</sup>

**מאז שנת ה-90, הפך אזור הממשל בברלין, שמתאפיין בעירוב שימושים בניגוד לירושלים, להיות שוקק ומלא עירוניות – וללא ספק זרז לפיתוח הכלכלי של ברלין.** מעבר לפעילות הקשורה לממשלה, מרכז העיר משמש כמוקד לתיירות, תרבות, מסחר, פנאי ואפילו פעילות ספורט. ומעבר לכך, ברלין היא "עיר ממשל" אמיתית, שמעבר להיותה מרכז של מוסדות ממשלה, מארחת גם מכוני מחקר מוכרים,<sup>52</sup> לוביסטים, ארגוני חברה אזרחית וקרנות בינלאומיות,<sup>53</sup> ואפילו סצנה צומחת של חברות Gov-Tech, מעבר לאקו-סיסטם כללי של חדשנות, יזמות וטכנולוגיה.<sup>54</sup>

**ירושלים יכולה ללמוד מברלין את שילובה של המערכת השלטונית בעיר עצמה, וכצעד ראשון להפוך את קריית הלאום לחלק בלתי-נפרד מהעיר.** למשל, ניתן להכניס באזור זה מקומות בילוי ומסחר, קרובים ככל הניתן למשרדי הממשלה ולחזיתות המבנים; להגדיל את מידת ההליכתיות באזור, תוך דגש על נוחות וקלות ההליכה ברחובות המרכזיים בקריית הלאום – רבין, רופין וקפלן; לחבר את האזור לאזורים סמוכים בשבילי אופניים והליכה, לצד תחבורה ציבורית מיטבית; לעודד פתרונות יצירתיים לחיבור האזור למרחבים הסמוכים למרות ריבוי הכבישים (למשל, כחלק מפרויקט קירוי בגין); להסיר, ככל הניתן, גדרות וחומות המפרידות בין העיר לבין מתחמי הממשלה (ולאמץ פתרונות ביטחוניים שנמצאו בערים אחרות); ולממש תכנונים למרחבים נוחים למפגשים ולשהייה כגון כיכרות ושדרות רחבות, ירוקות ומוצלות. נוסף על כך, ירושלים יכולה להמשיך לקדם מול הממשלה את מעבר

<sup>50</sup> Building the New Berlin, Elizabeth A. Strom, Lexington Books, 2021

<sup>51</sup> [Capital City Berlin – Parliament and Government District Twenty Years of Development Programme](#), DSK, Bundesministerium, für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung and Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin, 2013; Building the New Berlin, Elizabeth A. Strom, Lexington Books, 2021

<sup>52</sup> [Think tank landscape scan 2022: Germany](#), Alina Orrico, Jessica Correa, Julie Lafrance, Shannon Sutton, On Think Tanks, 2022

<sup>53</sup> [Berlin's international foundation boom](#), Kay-Alexander Scholz, DW, 2018

<sup>54</sup> [Berlin's silent urban tech revolution](#), Urban Impact Agency, Medium, 2020

יחידות הממשלה לבירה, להקים פורום שיאגד בתוכו את כל השחקנים באקו-סיסטם הממשלתי, לבנות תשתיות מאפשרות למגזר השלישי בעיר (למשל משכן לעמותות שיאפשר להן לחסוך בעלויות תפעול) ולפעול גם למיתוג ירושלים כעיר ממשל, כפי שמציע מכון ירושלים.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> [ירושלים עם הפנים קדימה: קובץ המלצות לממשלה ה-37](#), חוקרי מכון ירושלים למחקרי מדיניות בעריכת רחלי הכהן, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2023, עמ' 12 - 13



### פרק 3: עליית מדרגה במגזר התיירות בירושלים

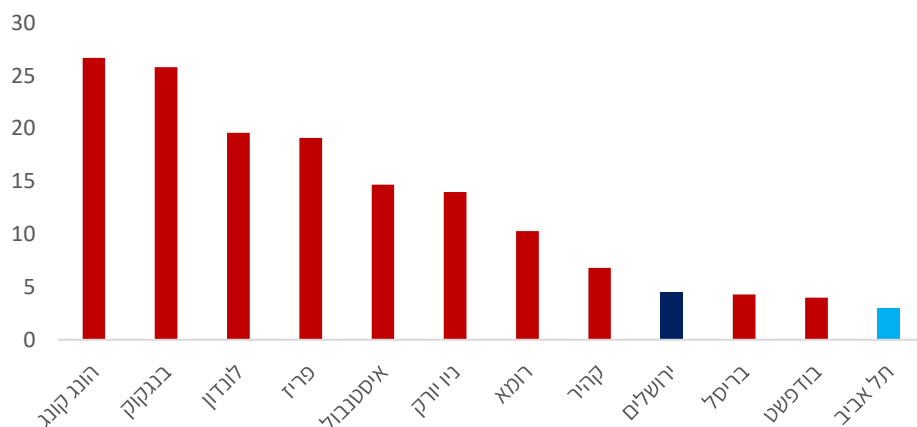
**ירושלים היא העיר המובילה בישראל מבחינת מספר התיירים הבינלאומיים הנכנסים.** טרם שמשבר הקורונה הפחית את מספר התיירים בכל העולם, בירושלים ביקרו כמעט 4.5 מיליון תיירים מהעולם, והעיר דורגה 61 מבין הערים בעולם מבחינת מספר התיירים הנכנסים לפי הדירוג של Euromonitor (תרשים 5). זאת, לעומת פחות מ-3 מיליון תיירים לתל אביב.<sup>56</sup> ההובלה של ירושלים בתחום התיירות בישראל מובנת; בירושלים ההיסטוריה צועקת מכל אבן, יש אתרים דתיים לשלוש הדתות המונותיאיסטיות המרכזיות, מזג האוויר נוח יחסית בכל השנה והמוזיאונים מוכרים כמוסדות ברמה בינלאומית.

#### תרשים 5

ירושלים היא העיר המובילה בישראל מבחינת מספר התיירים הבינלאומיים הנכנסים

#### מספר תיירים בשנת 2019, ערים נבחרות

(מקור: Euromonitor International)



**אך יש לירושלים פוטנציאל למיליוני תיירים נוספים.** בוודאי שקיימים אתגרים פוליטיים (למשל שאריות החרם הערבי) ומוניטין בינלאומי של קשיים ביטחוניים בירושלים, אבל העיר בהחלט מתחרה עם הערים המובילות בעולם מבחינת החוויות שניתן לרכוש בה. ראש עיריית ירושלים לשעבר, ניר ברקת, הציב יעד של 10 מיליון תיירים שיגיעו לירושלים, מה שהיה מביא את ירושלים לדירוג 17 ברשימת הערים המתוירות ביותר בעולם.<sup>57</sup> לא ברור אם הדבר אפשרי בעתיד הקרוב, אבל גם ל-2-3 מיליון תיירים נוספים יכולה להיות השפעה חיובית משמעותית על הכלכלה בירושלים. בעוד משבר הקורונה הקשה על תעשיית התיירות בירושלים, כעת, עם שיבת התיירות העולמית, ישנה הזדמנות לעלות מדרגה בהיקף התיירים המגיעים לירושלים.

<sup>56</sup> [Top 100 City Destinations: 2019 Edition](#), Rabia Yasmeeen, Euromonitor International, 2019

<sup>57</sup> ברקת: "אנחנו רוצים לפחות 10 מיליון תיירים בירושלים בכל שנה", מאיר אורבך, כלכליסט, 2017

**ירושלים מובילה בישראל גם מבחינת תשתיות התיירות, אך היא מאחור בהשוואה בינלאומית.** על פי נתוני מכון ירושלים, יש בעיר כ-11.1 אלף חדרים ב-89 מלונות, ביחס כ-9.7 אלף בתל אביב (ב-92 מלונות) וכמעט 11 אלף באילת (ב-50 מלונות).<sup>58</sup> עם זאת, בהשוואה בינלאומית, ירושלים מאבדת את מעמדה המוביל. בבריטל (שדומה לירושלים בדירוג מספר התיירים) יש כמעט 17 אלף חדרים,<sup>59</sup> ובבודפשט (שגם היא דומה לירושלים בדירוג) יש כ-26 אלף חדרים.<sup>60</sup> בערים מובילות בעולם יש הרבה יותר תשתיות תיירות; ברומא יש מעל 70 אלף חדרים,<sup>61</sup> באיסטנבול מספר דומה,<sup>62</sup> ובלונדון מעל 150 אלף.<sup>63</sup> בעוד לא ריאלי לשאוף להגיע לרמות הללו בירושלים, ברור שלתשתיות תיירות נוספות בירושלים יש פוטנציאל עסקי משמעותי.

**תעשיית התיירות היא מוקד חשוב לתעסוקה בירושלים.** טרם משבר הקורונה, בשנת 2019, כ-7.8 אלף שכירים עבדו במלונות תיירות בירושלים וכמעט 2,000 עסקים היו פעילים בתחומים הרלוונטיים לתיירות, בפרט אירוח ואוכל.<sup>64</sup> באותה שנה, פדיון מלונות התיירות בעיר היה 2.5 מיליארד שקלים, טרם שירד משמעותית לנוכח משבר הקורונה.<sup>65</sup> בעוד תיירות היא לא תעשייה עם משכורות גבוהות כמו בתעשיית ההייטק, בבירור מדובר במנוע כלכלי שיכול גם להועיל עם עובדים ללא השכלה מתקדמת.

**תוכניות החומש הממשלתיות לפיתוח ירושלים פעלו לחזק את מגזר התיירות הירושלמי.** על פי ניתוח של מכון ירושלים, ניכר כי ירושלים דווקא הצליחה לעבור את היעדים הממשלתיים בכל הקשור למספרי תיירים (טרם משבר הקורונה), חדרי המלון ומספר הכנסים שמתקיימים בעיר. ספציפית, הצליחו פעולות בעשור האחרון שכיוונו להגדיל את מספר התיירים מגרמניה, איטליה, צרפת, בריטניה, רוסיה וסין; מספר התיירים ממדינות אלו אכן עלה משמעותית.<sup>66</sup> מדובר ללא ספק בהצלחה ירושלמית, אך האם ייתכן שפירוש הדבר הוא שהיעדים לא שאפתנים מספיק?

**כמו כן, עיריית ירושלים והרשות לפיתוח ירושלים (הרלי"י) פועלות לפתח את מגזר התיירות בירושלים.** כך, למשל, ניתנים מענקים לעידוד קיום כנסים בירושלים ולתימרוץ של בנייה או הרחבה של מלונות בירושלים; מתקיימים אירועים שמושכים תיירים, כמו מרתון ירושלים ואירועים רבים סביב החגים של הדתות השונות בעיר;<sup>67</sup> ומקודם שדרוגה של קריית המוזיאונים כמקום משיכה לתיירים

<sup>58</sup> לוח י"א/1 - מלונות תיירות וחדרים במלונות תיירות בישראל, בירושלים, בתל אביב - יפו, בחיפה ובאילת, לפי רמה, 2021-

1993, השנתון הסטטיסטי לירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2022

<sup>59</sup> [Number of registered hotel rooms in Brussels-Capital Region 2014-2020](#), Statista, 2023

<sup>60</sup> [Hungary: Overview of the Hungarian hotel market in 2020](#), David Denerik and Gabor Helembai, Bird & Bird in Lexology, 2021

<sup>61</sup> [Number of rooms in hotel establishments of the Italian municipality of Rome from 2019 to 2021, by hotel rating](#), Statista, 2022

<sup>62</sup> [Number of hotel rooms in Turkey in 2018, by destination](#), Statista, 2022

<sup>63</sup> [London Hotel Industry Set for Record Year in 2020](#), London & Partners, 2019

<sup>64</sup> התיירות בירושלים: תמונת מצב לקראת סיום תוכנית היובל, עומר יניב, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2021

<sup>65</sup> על נתוניך ירושלים 2022: מצב קיים ומגמות שינוי, עומר יניב, נטע חדד ויאיר אסף-שפירא, מכון ירושלים למחקרי

מדיניות, 2022, עמ' 104

<sup>66</sup> התיירות בירושלים: תמונת מצב לקראת סיום תוכנית היובל, עומר יניב, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2021

<sup>67</sup> ירושלים עיר של תיירות, הרשות לפיתוח ירושלים

ולמבקרים ליד מיקומם של מוזיאון ישראל, מוזיאון המדע ומוזיאון ארצות המקרא.<sup>68</sup> ניכר גם כי תחום הניקיון באתרי תיירות עבר שיפור משמעותי.<sup>69</sup>

**למרות פעילות זו, ישנן מספר סיבות שניתן למנות להיעדר מיצוי הפוטנציאל התיירות הירושלמי.** על פי דוח מבקר המדינה משנת 2019 (טרם שמשבר הקורונה שיבש את ענף התיירות בכל העולם), נמצאו ליקויים רבים במגזר התיירות הירושלמי שלפי הדוח "עלולים לפגוע בענף התיירות וכן בתדמיתה של ירושלים ושל המדינה כולה". ליקויים אלו כללו תחזוקה ירודה של אתרי תיירות מרכזיים בעיר; הנגשה בלתי מספקת של מידע לתיירים באמצעות שלטים, אתר האינטרנט (iTravelJerusalem) וחברות מידע; תחזוקה בלתי מספקת של תשתיות המשמשים תיירים, לרבות בתי שימוש ציבוריים, מתקני מים, רחובות מרכזיים המשמשים תיירים, תצפיות וטיילות; והיעדר אסטרטגיית תיירות אחודה.<sup>70</sup>

**משיח עם נותני שירות בירושלים בתחום התיירות, הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה בשנת 2019 עוד קיימים בחלקם הגדול כיום,** באופן שפוגע בחוויית התיירים ומונע הגעה של תיירים נוספים. כך, למשל, נותר קושי למצוא מידע על שעות פתיחה, דרכי הגעה ועלויות של אתרי תיירות ואירועים; ישנו עדין מחסור בבתי שימוש ציבוריים; למרות ההתקדמות בנושא, נותר לכלוך רב וסרחון באזורים רבים שאותם פוקדים תיירים; אתרי תיירות מרכזיים כמו תצפיות עדין סובלים מהיעדר תחזוקה; ונותר קושי לתיירים להשתמש בתחבורה ציבורית. מדגימה אקראית שלי, האינטרנט האלחוט בלשכות המידע לתיירים בירושלים לא עבד (ללא צפי לתיקון), והיו חסרות חוברות מידע בשפות שונות; מניסיון אישי כמטייל בערים בעולם, מדובר בשירותים חשובים עבור נוחות המטיילים. נוסף על כך, ירושלים נחשבת בקרב קהילות של מטיילים בעולם כעיר יקרה לתיירות (כמו ישראל באופן כללי), ובפרט מדווח על מחסור במקומות לינה זולים, במיוחד במערב העיר.<sup>71</sup>

**ירושלים יכולה ללמוד מערים בעולם שעשו קפיצת מדרגה מהותית כערי תיירות. עיר אחת כזאת היא בנגקוק.** בנגקוק, עיר הבירה של תאילנד, ידועה כיום כאחד מיעדי התיירות המובילים בעולם, מעצמת תיירות של ממש; על פי נתוני Euromonitor, בנגקוק היא העיר השנייה בעולם מבחינת מספר התיירים הנכנסים, עם מעל 25 מיליון תיירים נכנסים בשנת 2019, טרם משבר הקורונה.<sup>72</sup>

כיום, נראה לנו מובן מאליו שבנגקוק היא בראש טבלאות התיירות הבינלאומיות, אך לפני 30 עד 40 שנה בנגקוק כלל לא הייתה מוקד בינלאומי לתיירות,<sup>73</sup> וכמו ירושלים היא מתמודדת עם קשיים כמו תחרות מיעדים קרובים, אתגרים גיאופוליטיים ואפילו אסונות טבע. ולמרות שירושלים לא חייבת להגיע

<sup>68</sup> קריית המוזיאונים, הרשות לפיתוח ירושלים

<sup>69</sup> ראו למשל פרסום דוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022, מבקר המדינה, 2022

<sup>70</sup> פיתוח וחזוק מעמדה של ירושלים - חלק שני, מבקר המדינה, 2019, עמ' 147 - 215

<sup>71</sup> Jerusalem Travel Guide, U.S. News Travel; The Ultimate Guide to Jerusalem in Israel, Laidback Trip, 2022;

דיווחים שונים ברשתות חברתיות ובפורומים של מטיילים, שיחות עם מטיילים מחו"ל, וראיונות עם נותני שירות בתחום התיירות

<sup>72</sup> Top 100 City Destinations: 2019 Edition, Rabia Yasmeen, Euromonitor International, 2019

<sup>73</sup> Success Factors in Community-Based Tourism in Thailand: The Role of Luck, External Support, and Local Leadership, Nick Kontogeorgopoulos, Anuwat Churyen, and Varaphorn Duangsaeng, Tourism Planning and Development, 2013

ל-25 מיליון תיירים כדי להנות מעלייה מהותית במספר התיירים הנכנסים, היא בהחלט יכולה ללמוד מהיבטים שונים של סיפור ההצלחה הבנגקוקי.

### **על פי מחקרים בינלאומיים שונים, ניתן לייחס את ההצלחה של תאילנד למספר היבטים.**

**מדיניות פעילה לקידום תיירות.** בעוד מגזרים רבים יכולים לפרוח ללא מעורבות ממשלתית, לאור המאפיינים הבינלאומיים והחשיבות של תשתיות תיירות משותפות, היבטים שונים בפיתוח מגזר התיירות הם תשתיות ציבוריות שעל העירייה או הממשלה לחזקן. ואכן, תאילנד ובנגקוק ניהלו מדיניות תיירות פעילה שהשקיעה משאבים רבים בפיתוח תשתיות התיירות, שיפוצים של אתרי התיירות, קידום העיר כמוקד בינלאומי לכנסים, פיתוח הון אנושי בתחום התיירות, שיווק בנגקוק כיעד תיירות והתאמת הרגולציה על התחום כדי לוודא הצלחה. בעוד כאמור ישראל וירושלים פועלות כדי לקדם את היבטים הללו, ראוי ללמוד מקפיצת המדרגה שביצעה תאילנד בתחום ולכוון הרבה יותר גבוה.<sup>74</sup>

**האטרקטיביות של תאילנד כיעד תיירות.** חלק מהאטרקטיביות של תאילנד נוגעת לאטרקציות התיירות עצמן, שכידוע כוללות חופים לבנים, איים אידיליים, ארמונות מרהיבים ומקדשים מרתקים. אמנם בירושלים אין חופים טרופיים, אך יש לה כאמור הרבה מה להציע למיליארדי האנשים הנמנים על הדתות המונותיאסטיות ולכל מי שמתעניין בהיסטוריה או בסמלי תרבות בינלאומיים. זאת, לצד קרבה לאטרקציות בעלות שם בינלאומי כמו ים המלח, מצדה וחופי תל אביב. אך האטרקציות עצמן הן רק חלק מהאטרקטיביות של יעד. גם תשתיות תיירות כמו לינה בכל רמות המחירים, מוקדי הסעדה ומרכזי מידע לתיירים הן חלק מהפיכת יעד תיירות למושך, ובנגקוק אכן השכילה לפתח אותן.<sup>75</sup>

**שיווק כיעד תיירות מוביל.** תאילנד הקדישה משאבים עצומים לשיווק תאילנד כיעד המתאים לכל ימי השנה ולפרסום מגוון האטרקציות במדינה; הגעתם של מיליוני תיירים לבנגקוק מיוחסת לקמפיני השיווק השונים. מעבר לכך, תאילנד הובילה מאמצי שיווק משותפים לה ולמדינות שכנות בדרום-מזרח אסיה כיעדים משותפים לתיירות.<sup>76</sup> הסכמי אברהם, לצד הקרבה הגיאוגרפית של ירושלים לירדן (ניתן לראות את עמאן ממקומות מסוימים מירושלים), מעניקים גם לירושלים הזדמנויות לשווק עצמה כיעד משותף עם מדינות האזור.<sup>77</sup>

**נגישות ההגעה לבנגקוק.** בנגקוק הפכה את ההגעה אליה לנגישה מאוד, עם שדה תעופה מרכזי, תשתיות הגעה לעיר משדה התעופה, נגישות יבשתית למדינות שכנות ומעבר תחבורתי קל יחסית לערים אחרות בתאילנד. ישראל היא אמנם לא "האב" תעופה אזורי, אך היא כן ממוקמת במרחק טיסה לא ארוכה ממדינות אירופה ואסיה, ומרחקי הנסיעה הקצרים בתוך ישראל מגדילים את הנגישות של ירושלים כיעד; מניסיון אישי הרבה יותר קל להגיע למרכז ירושלים מנתב"ג באמצעות תשתית הרכבת מאשר להגיע למרכז בנגקוק משדה התעופה בעיר.<sup>78</sup>

<sup>74</sup> [Decoding Thailand's Tourism Success Story](#), Lee Jae Young and Laura Grace Gabriella, AMRO, 2019

<sup>75</sup> [Decoding Thailand's Tourism Success Story](#), Lee Jae Young and Laura Grace Gabriella, AMRO, 2019

<sup>76</sup> [An Analysis of International Tourism Development in Thailand: 1994–2007](#), Siriporn McDowall and Youcheng Wang, Asia Pacific Journal of Tourism Research, 2009

<sup>77</sup> להעמקה על נושא זה, ראו ספרי: גשרי הכלכלה: ההזדמנויות החדשות במזרח התיכון, איל השקס, הוצאת מטר, 2021

<sup>78</sup> [Decoding Thailand's Tourism Success Story](#), Lee Jae Young and Laura Grace Gabriella, AMRO, 2019

**לירושלים יש אתגרים שאין לבנגקוק, אך יש לה גם נכסים שאין לבירה התאילנדית, והניסיון התאילנדי מלמד שאפשר לשאוף גבוה.** בפרט, נראה כי יש ערך להגדלה מהותית של **מאמצי שיווק בינלאומיים** (למשל כאלה המיועדים לתיירים דתיים ברחבי העולם), לפיתוח מקומות לינה לתיירים עם תקציב נמוך ולהשקת חבילות תיירות אזוריות כביטויים קונקרטיים של למידה מהניסיון התאילנדי. נוסף על כך, יש **לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח מבקר המדינה ועוד רלוונטיים היום, כמו תחזוקה של אתרי תיירות והנגשת מידע.** סביר שכל הוצאה תקציבית על קידום התיירות בשטחה תחזור לכלכלת ירושלים פי כמה. **ירושלים גם יכולה לפעול להעצים את ייחודה כמוקד לתיירים, ולמשל להציע לתיירים לחוות את השבת הירושלמית עם משפחות וקהילות בירושלים, חוויה שכיום לא נגישה עבור תיירים. לבסוף, עליית מדרגה באיכותם ובכמותם של לשכות התיירות בעיר, כולל העמדת מרחבים נוחים, מזמינים ועם ידע מונגש בשפות מגוונות, תסייע לשפר את חוויית ההגעה לעיר.**

---





## פרק 4: עסקים קטנים ובינוניים

**עסקים קטנים ובינוניים הם מרכיב קריטי של הכלכלה המקומית, וניכר כי בירושלים יש להם פוטנציאל צמיחה רב ביחס למצב הנוכחי.** בירושלים היו כ-43.5 אלף עסקים פעילים בשנת 2020 (שלא משקפת לחלוטין את המציאות כיום לנוכח משבר הקורונה), לעומת 75.1 אלף עסקים בתל אביב-יפו, מספר הגבוה בכ-70 אחוזים ביחס לירושלים, חרף שבתל אביב-יפו פחות חצי ממספר התושבים של ירושלים.<sup>79</sup>

**ישראל - ירושלים - משפרות בהדרגה את קלות עשיית העסקים.** בעוד חלק משמעותי מהרגולציה הקשורה לרישוי וניהול עסקים נקבעת ברמה הלאומית, לרשות המקומית תפקיד מרכזי; ראשי הרשויות המקומיות הם הגורמים שאחראים ליישם את נהלי רישוי העסקים ברשויות עצמן.<sup>80</sup> בשנים האחרונות, הובילה הממשלה רפורמה ברישוי עסקים במספר פעימות, שמשפיעה כמובן גם על הרמה המקומית. מטרת השינויים הייתה להקל על רישוי עסקים קטנים ובינוניים ולחזק את קלות עשיית העסקים בישראל, למשל על ידי הכנסת מסלולים מקוצרים לרישוי.<sup>81</sup> בהתאם לרפורמה, ירושלים פרסמה מסמך ("המפרט האחד") המרכז את כל הדרישות השונות כחלק מתהליך קבלת רישוי או חידוש רישיון לעסק, והעבירה תהליכים שונים למישור המקוון.<sup>82</sup> **מעבר לתחום הרישוי, עיריית ירושלים פועלת בין היתר לסייע אקטיבית לעסקים,** בין היתר על ידי מתן מענקים בתחומים ספציפיים, ארגון כנסים ומפגשים בין עסקים (כולל כאלה שעובדים מהבית) והנגשת כלים עבור עסקים (למשל סיוע בסחר מקוון ודיגיטציה).<sup>83</sup>

**אך המצב בירושלים עוד לוקה בחסר - ועדין נותר מרחב רב לפעולה.** בעוד פעולות אלה בישראל ובירושלים ללא ספק סייעו לעסקים להתמודד עם דרישות הבירוקרטיה ועם קשיי המציאות, ירושלים יכולה ללמוד מהניסיון הבינלאומי ולהפוך את הסביבה העסקית בירושלים לעוד יותר קלה ומסבירת פנים. ירושלים יכולה להיות ידועה כמוקד משיכה לעסקים קטנים ובינוניים, באופן שיאפשר מנוע כלכלי נוסף עבור ירושלים, אם תאמץ פרקטיקות מיטביות מהעולם.

**קידום עסקים קטנים בסביבה העירונית הוא תחום שבו תומכים ארגונים בכל רחבי הקשת הפוליטית ברחבי העולם, משמאל, מימין וממרכז.** ניתן ללמוד על צעדים שיסייעו לירושלים לפתח את הסביבה העסקית שלה מדוחות של גופים מגוונים; דוחות אלו ממליצים על הצעדים שיפורטו להלן. המכנה המשותף של כל הצעדים הללו: הפיכת ההצלחה של העסקים למטרה העליונה של העירייה, וזניחת מדיניות ונהלים שמקשים על הצלחת עסקים.

<sup>79</sup> לוח ח/1 - עסקים פעילים בישראל, בירושלים, בתל אביב - יפו ובחיפה, לפי סוג עסק וענף כלכלי, 2020, השנתון הסטטיסטי לירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2022

<sup>80</sup> חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, נבו

<sup>81</sup> הרפורמה ברישוי עסקים, אתר הרגולציה הממשלתי; [מידע לרשויות הרישוי](#). אגף הדרכה הטמעה ובקרה רישוי עסקים, משרד הפנים

<sup>82</sup> המפרט האחד, רישוי עסקים, עיריית ירושלים

<sup>83</sup> מענקים ומימון, רישוי עסקים, עיריית ירושלים; אמיר חכימיאן: "אנחנו פועלים מול בעלי העסקים יותר ויותר בעולם המקוון", דניאל כהן, Mynet ירושלים, 2023

**הקלה דרמטית על דרישות רישוי ורגולציה של העסקים המקומיים.** המפגש המרכזי של עסקים עם רשויות נוגע לרגולציה עליהם, שלעיתים קרובות מכבידה על התנהלות העסק, משיתה עלויות בכסף ובזמן ו-"מכבה את האש היזמית". מעבר ליתר העלויות והקשיים על ביצוע פעילות עסקית, נוספת האינטראקציה עם הרשויות שלעיתים נדמות כאילו פועלות נגד ההצלחה של עסקיהן. כאמור, ישראל וירושלים התקדמו מעט בתחום הזה, אבל מספר צעדים יאפשרו להקל עוד יותר על הנטל הבירוקרטי:

- מיסוד "one stop shop" לעסקים: מוקד פיזי ייעודי שיאפשר לפתוח עסק או להעביר בעלות על עסק בביקור אחד בלבד, כולל מענה נוח לכל הדרישות הבירוקרטיות הרלוונטיות.
- הפחתת עלויות שונות הקשורות לרישוי ולניהול שוטף של עסקים אשר מקשות על ניהול עסק רווחי, למשל אגרת שילוט.<sup>84</sup> כל עלות כספית מצטברת לנטל משמעותי.
- הפחתה והאחדה של חוקים מתוך תפיסה שרואה בהצלחת העסקים כמטרה המרכזית. כל עלות זמן קטנה מצטברת לנטל משמעותי ומפחיתה את הרצון של תושבים לזום.
- זירוז המענה לכל התהליכים הנדרשים לימים בודדים.
- יצירת כתובת ברורה בעירייה לבעיות שוטפות העולות עבור עסקים.
- מזעור כמות ההיתרים הנדרשים עבור עסקים, וסוגי העסקים שבכלל דורשים היתרים, ומיקוד רק בסוגי עסקים בודדים שבאמת דורשים פיקוח לנוכח סכנת בטיחות או סכנה בריאותית לציבור.
- פרוסום דוחות עיתיים המתארים את פעילות העירייה להקל על רישוי וניהול עסקים.<sup>85</sup>

**הקצאת מיקומים עבור עסקים קטנים כחלק מתוכניות בנייה.** ניתן למשל להקצות חלק מקומות הקרקע בפרויקטי בנייה משמעותיים לעסקים קטנים ובינוניים כחלק מתהליכי מתן היתרים ליזמים, לצד תכנון עירוב שימושים שמאפשר להפעיל עסקים קטנים ובינוניים בקרבת מגורים ומשרדים. נוסף על כך, ניתן להקצות בניינים נטושים שלא נעשה בהם שימוש לעסקים קטנים ובינוניים.<sup>86</sup>

**יצירת קהילות (clusters) סביב עסקים בתחומים דומים.** תחומים עסקיים ספציפיים יוכלו להנות מיתרונות לגודל ומהפריה הדדית (לצד תחרות בריאה) אם העיר תעודד אקו-סיסטם של עסקים בתחומים משיקים לפי היתרונות היחסיים של העיר. זאת, באמצעות הקלת החסמים על עסקים וסיוע היכן שמוצדקת מעורבות פעילה של העירייה, כגון בכל הקשור לתשתיות ציבוריות בתחום התיירות.<sup>87</sup>

**ריכוז מידע על כלים עירוניים לשימוש עסקים.** לעירייה יכולות להיות תוכניות רבות לסיוע לעסקים, לצד שירותים שנותנים רשויות הממשלה או גורמי המגזר הפרטי, אך יש גם להנגיש את המידע על אודותיהם בצורה נהירה וברורה לבעלי עסקים קטנים ובינוניים. אתר העירייה או אתר פיזי אמנם יכולים לרכז את שירותי העירייה השונים בתחום, אך יש גם להיות בקשר מתמיד עם הקהילה העסקית לוודא

<sup>84</sup> [אגרות ותעריפים](#), עסקים, עיריית ירושלים

<sup>85</sup> [Barriers To Business: How Cities Can Pave a Cheaper, Faster, and Simpler Path to Entrepreneurship](#), Andrew Meleta and Alex Montgomery, Cities Work, IJ, 2022

<sup>86</sup> [8 Policy Strategies Cities Can Use to Support Local Businesses](#), Stacy Mitchell, Institute for Local Self-Reliance, 2017

<sup>87</sup> [The Big Impact of Small Businesses on Urban Job Creation: Evidence from Five Cities](#), ICIC and JP Morgan Chase, 2016

כי הכלים מוכרים ונגישים למי שמזדקק אליהם.<sup>88</sup> משיחות שערכתי עם בעלי עסקים קטנים בירושלים, אלו לא תמיד מודעים לאפשרויות התמיכה מטעם העירייה.

**בנייה או שימור של תשתיות תומכות וגורמים מאפשרים.** עסקים מוצלחים מתבססים על הון אנושי איכותי, תשתיות תחבורתיות, בנייני משרדים זמינים, תשתיות דיגיטליות ורמת פשיעה נמוכה. בכל אלו יש לעירייה תפקיד, ועליה להיות בקשר מתמשך עם עסקים כדי להבין איזה תשתיות חסרות ולטפל בסוגיות שעולות.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> [The Big Impact of Small Businesses on Urban Job Creation: Evidence from Five Cities](#), ICIC and JP Morgan Chase, 2016

<sup>89</sup> [The Big Impact of Small Businesses on Urban Job Creation: Evidence from Five Cities](#), ICIC and JP Morgan Chase, 2016



## חלק שני: הון אנושי

**הון אנושי, ובפרט כזה המחזיק בהשכלה גבוהה ובמיומנויות המתאימות למקומות עבודה, הוא קריטי להצלחתה של הכלכלה הירושלמית.** ככל שההון האנושי בירושלים יהיה בעל הכשרה טובה יותר ובעל התאמה גבוהה יותר לשוק העבודה של המאה ה-21, כך יגבר הפוטנציאל של ירושלים לצמיחה כלכלית בעתיד. אם ירושלים תהיה ידועה כבית לכוח אדם איכותי, חברות עם ערך מוסף כלכלי גבוה יעלו לרגל לעיר, ועסקים שנמצאים בה כבר היום ישפרו את פריון העבודה שלהם ובכך גם את התוצר הכלכלי של ירושלים. כדי לבנות את ההון האנושי בירושלים ניתן לפעול בשני מוקדים, שבהם חלק זה יתעסק:

1. משיכת כוח אדם איכותי אל ירושלים ומניעת הגירה שלילית.
2. חיזוק ההון האנושי שכבר נמצא בירושלים.



## פרק 5: משיכת הון אנושי מחוץ לירושלים ובלימת ההגירה השלילית

"ענף הייצוא הכי טוב של ירושלים הוא סטודנטים למקצועות טכנולוגיה".<sup>90</sup>

**כפי שממחיש הציטוט, אחת מהמגמות שממחישות את המתרחש בזירת ההון האנושי בירושלים היא מאזן הגירה שלילי.** בשנת 2021, למשל, היגרו מירושלים כ-23,400 איש ונכנסו אליה רק 12,500 איש, קרי הגירה שלילית נטו של 10,900 איש, עלייה משמעותית מהשנים הקודמות.<sup>91</sup> מתוך המהגרים החוצה מירושלים (בשנת 2020), 52 אחוזים היו בין הגילאים 20 ל-44, מה שמעיד על עזיבה רבה של צעירים, כולל צעירים שעוזבים לאחר מגורים בירושלים בזמן לימודים באוניברסיטה.<sup>92</sup> על פי מחקר של מכון ירושלים, כ-40 אחוזים מעוזבי העיר היו חרדים, בעוד כ-60 אחוזים היו חילונים ודתיים; מתוך הקבוצה האחרונה, מכון ירושלים מצא כי למעל שני שלישי מהעוזבים יש תואר אקדמי, וכי אלו התאפיינו ברמת הכנסה גבוהה.<sup>93</sup>

**על פי מכון ירושלים, בקרב חילונים ומסורתיים שעזבו את העיר, הסיבות לעזיבה קשורות בראש ובראשונה לתעסוקה ולאיכות חיים, בעוד עבור דתיים וחרדים דיור הוא הגורם המרכזי.** בהקשר תעסוקה, היצע מצומצם של מקומות עבודה רלוונטיים וריחוק ממקום העבודה היו המניעים העיקריים לעזיבה; ביחס לאיכות חיים, תפיסת איכות חיים כללית ומחירי מחייה גבוהים נמנו על הגורמים המרכזיים לעזיבה; ובתחום הדיור מחירי הדיור היו הגורם מספר אחת.<sup>94</sup>

אם כן, היבטי המדיניות שיאפשרו למשוך אוכלוסייה להגיע לירושלים ולהישאר בירושלים הם **הבטחת איכות חיים גבוהה, הנגשת דיור ושיפור התעסוקה.** בעוד בחלק הראשון של הנייר העמקנו בתחום התעסוקה, נרחיב כאן על תחום איכות החיים (תת-פרק 5.1) ותחום הדיור (תת-פרק 5.2).

### 5.1 שיפור איכות חיים בעיר

מחקר של מכון ירושלים בחן את המרכיבים העיקריים של איכות החיים מהזווית של ירושלמים. המחקר מצא שעבורם מספר מרכיבים כלולים, באופן סובייקטיבי, במושג הגנרי "איכות חיים":

- **ניקיון העיר** – היעדר לכלוך ברחובות, תדירות גבוהה של ריקון פחי זבל ונראות כללית טובה של השכונות.
- **חינוך איכותי** – רמה גבוהה של החינוך: הגנים, בתי הספר היסודיים ובתי הספר התיכוניים.
- **פארקים, שטחים פתוחים וירוקים**, מרחבי הליכה וגני משחקים.
- **תחבורה ציבורית יעילה.**
- **תשתיות פיזיות תקינות**, כמו מדרכות, כבישים, מערכות תאורה וניקוז.

<sup>90</sup> ראיון עם בעל עניין בתחום ההייטק בירושלים, ינואר 2023

<sup>91</sup> [הגירה לירושלים וממנה, 2017 – 2019](#), מיכל קורח, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2022

<sup>92</sup> [לוח ה/8 - יוצאים מירושלים ליישובים אחרים, לפי גיל, 1980-2020](#), שנתון סטטיסטי לירושלים, מכון ירושלים למחקרי

מדיניות, 2022

<sup>93</sup> [ירושלים עם הפנים קדימה: קובץ המלצות לממשלה ה-37](#), חוקרי מכון ירושלים למחקרי מדיניות בעריכת רחלי הכהן,

מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2023, עמ' 23 – 24

<sup>94</sup> [הגירה לירושלים וממנה, 2017 – 2019](#), מיכל קורח, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2022

- תחושה כי ישנה עירייה שדואגת וקשובה לתושביה.<sup>95</sup>

**עיריית ירושלים מבצעת מאמצים לשפר את איכות החיים של תושביה**, ולמשל בשנים האחרונות מממשת פעולות לשפר את רמת הניקיון של העיר,<sup>96</sup> לשדרג רחובות וכבישים ולפתח פארקים וגנים ציבוריים.<sup>97</sup> שיחות עם תושבים ופרסומים שונים<sup>98</sup> ממחישים כי אכן יש שיפור ניכר בהיבטים כאלה בחיי היומיום, ונראות העיר עברה שיפור משמעותי, בפרט בתחום הניקיון.

**עם זאת, ניכר כי יש לירושלים עוד כּבּרַת דרך לעבור טרם שתוכל להיחשב כעיר עם איכות חיים גבוהה.** במדדי איכות החיים של הלמ"ס, ירושלים זוכה לציונים נמוכים ביחס לערים אחרות, למשל בכל הקשור לניקיון, לשטחים ירוקים ולהיעדר מטרדי רעש.<sup>99</sup> כדי לשפר את איכות החיים בירושלים, ניתן לקבל השראה מהשינויים המוצלחים שערים אחרות ביצעו, למשל השינוי שביצעה קוריטיבה.

**קוריטיבה, עיר בדרום ברזיל ובירת מדינת פרנה, היא דוגמה היסטורית לעיר שהצליחה לשפר את איכות החיים שלה** בלי להגדיל את ההוצאות הפיננסיות שלה בצורה משמעותית, תוך שימוש בשיטות יצירתיות, כמפורט להלן.

**שיפור המרחב הציבורי.** כדי לשדרג את המרחב הציבורי, קוריטיבה שאפה להפוך רחובות מרכזיים במרכז העיר למדרחובים, ללא מעבר רכבים. כדי ליצור תמיכה לשינוי מטעם הסוחרים בבתי העסק שבאותם רחובות, נוסה השינוי כפיילוט זמני, שהפך לקבוע לאחר שהסוחרים ראו את יתרונות ההסדר; סוחרים מרחובות קרובים אף ביקשו להצטרף אליו. מרחבים אלו משכו אוכלוסייה צעירה ומבוגרת, הן במהלך השבוע והן בסופי השבוע.<sup>100</sup> בניסיון להפחית לכלוך ברחבי עיר, להקטין בזבזן של מזון ולהגדיל מיחזור יזמה העיר את תוכנית "Green Exchange" שבה אזרחים יכלו לקבל בחינם קילו של ירקות ופירות שנרכשו במחירים מוזלים מעודפים של חקלאים תמורת 4 קילו של חומרים הניתנים למחזור.<sup>101</sup>

**יצירת אזורים ירוקים, מסלולי הליכה ופארקים.** קוריטיבה יצרה פארקים באזורים נטושים ועודדה אוכלוסיות מקומיות לקחת בעלות על הפארקים בשטחן ולהתאים אותם לתכונות ולתרבות שלהן. נוסף על כך, העיר יצרה מסלולי הליכה ייעודיים, לצד שבילי אופניים ברחבי העיר, ובמקביל נשתלו 1.5 מיליוני עצים ברחבי העיר. מעבר לכך, יזמים קיבלו הנחות במס אם הפרויקטים שהם ביצעו כללו מרחבים ירוקים. כתוצאה מפעולות אלו, העיר כוללת כיום מעל 1,000 פארקים שונים, לצד חמישה פארקים מרכזיים.<sup>102</sup>

<sup>95</sup> [מדדי איכות חיים בירושלים - בחינה סובייקטיבית](#), מיכל קורח ותמי גבריאל, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2019

<sup>96</sup> [ירושלים נקייה - זה על כולנו](#), עיריית ירושלים

<sup>97</sup> [פיתוח כבישים במזרח העיר, הקמת פארקים ושדרוג רחובות: הפרויקטים שאושרו בירושלים](#), שירן טמוזרטי, כל העיר,

2022

<sup>98</sup> [למשל פרסום דוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022](#), מבקר המדינה, 2022

<sup>99</sup> [מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי, 2021](#), הלמ"ס, 2022

<sup>100</sup> [Curitiba, Brazil: People-centric planning on a budget](#), Nicole Mikesch, ICLEI, 2009

<sup>101</sup> [The Green Exchange Program, Curitiba: Urban Food Policy Snapshot, Alexina Cather, Hunter College New York City Food Policy Center](#), 2016

<sup>102</sup> [Curitiba, Brazil: People-centric planning on a budget](#), Nicole Mikesch, ICLEI, 2009

**מהפכה בתחבורה הציבורית של העיר.** התחבורה הציבורית בעיר הפכה להיות כזו שמבוססת על מספר צירי אוטובוסי אקספרס (צירים עורקיים) שנעים במהירות בנתיבים ייעודיים במרכז העיר (וכך הפכה העיר לחלוצה במנגנון BRT- bus rapid transit); אלו מתחברים בסוף המסלול לאוטובוסים מקומיים מזינים שמגיעים לשכונות מסביב למרכז העיר, ובכך מנגישים את מרכז העיר לתושבי השכונות. האוטובוסים עצמם השתנו בהתאם למסלול שלהם: אוטובוסי האקספרס היו מסוג "אוטובוס אקורדיון" שיכול להכיל עד 270 נוסעים (עם עד שלושה מקטעים בכל אוטובוס) לצד אוטובוסים קטנים יותר שמחברים את המרכז לשכונות. בנוסף, נבנו תחנות אוטובוס נוחות למשתמש, מעין "שפופרות" שקופות המוגנות מגשמים ומשינויים במזג האוויר, שגובה רצפתן היה זהה לגובה של הכניסה לאוטובוס כדי לוודא נגישות מקסימלית. שיטה זו הובילה לעלייה דרמטית בשימוש בתחבורה הציבורית, לתמיכה ברווחת החיים של תושבי העיר ולמשיכת יזמים ותושבים לבנות יחידות דיור ולגור על יד צירי האוטובוסים, בהתאמה. כל אלו הובילו למשיכת הון אנושי לעיר.<sup>103</sup>

**השינויים הללו בוצעו במימון ציבורי מוגבל יחסית,** באמצעות שיתוף עם המגזר הפרטי, בחירת אלטרנטיבות זולות (למשל מערכת אוטובוסים במקום רכבת תחתית), אינטגרציה חכמה בין תחבורה לתכנון עירוני, שימוש מתמשך ביצירתיות ובחדשנות בשיטות הפעולה, הסתייעות ביוזמות מקומיות ושימוש ביוזמות שלא דווקא דורשות מימון ייעודי.<sup>104</sup>

ירושלים יכולה ללמוד שני סוגים של לקחים מהניסיון של קוריטיבה.

**ראשית, יש לשקול את אימוצן של הפרקטיקות שאותן קוריטיבה יישמה תוך התאמתן לירושלים;** השיטות שבהן קוריטיבה השתמשה מתאימות לפתרון סוגיות איכות החיים בירושלים שעלו במחקר של מכון ירושלים. אלו כוללות **עליית מדרגה בהפיכת העיר לירוקה,** כולל מקסום שטח העיר המוקדש לפארקים, שמירת כיסי "טבע פראי" כאשר אלו קיימים, ומאמץ מסיבי של שתילת עצים; **שיפור פניו של המרחב הציבורי,** כולל הפיכת רחובות נוספים למדרחובים (למשל רחוב אגריפס) תוך קיום שיח עם תושבי וסוחרי האזור; המשך מאמצים לשיפור הניקיון בעיר; **עליית מדרגה בתחזוקת הרחובות** וייפויים; **ושיפור התחבורה הציבורית** (כמפורט בפרק 8), לצד **הפיכת תחנות האוטובוס למזמינות.**

**שנית, ירושלים יכולה בעצמה למצוא שיטות יצירתיות וחדשניות למציאות מורכבת,** תוך שיפור מתמשך ולמידה מטעויות, כדרך לסייע לשיפור רמת החיים בעולם של משאבים מוגבלים - ואולי גם להיות דוגמה לערים אחרות בעולם אם פרקטיקה יצירתית נמצאה כמוצלחת.

**פעמים רבות, שינויים אלו יכולים להגיע "מלמטה למעלה".** ירושלים מלאה ביוזמות של תושבים לשיפור שכונותיהם, והמנהלים הקהילתיים והקהילות עצמן מכירים היטב את צרכיהם ואת פוטנציאל אזוריהם, כגון את הפוטנציאל של גנים קהילתיים וכיסי טבע עירוניים. כדי לרתום את הרוח היזמית של התושבים, על העירייה להקשיב, לתמוך ביוזמות תושבים ולהעצים את המנהלים הקהילתיים.

<sup>103</sup> [Public Transportation](#), Curitiba City Planning, University of California, San Diego, 2015

<sup>104</sup> [Curitiba, Brazil: People-centric planning on a budget](#), Nicole Mikesch, ICLEI, 2009

## 5.2 הנגשת דיור בירושלים

**מצד אחד, מחירי הדיור בירושלים אינם הכי גבוהים בארץ,** כפי שיודעים תושבים שהתלבטו בינה לבין תל אביב. כך, על פי נתוני הלמ"ס, דירה ירושלמית ממוצעת בת 3.5-4 חדרים עולה בממוצע 2.8 מיליוני שקלים, בעוד דירה מקבילה בתל אביב עולה מעל 4 מיליוני שקלים.<sup>105</sup> **מצד שני, בהינתן המשכורות הנמוכות בירושלים, מחירי הדיור בעיר הופכים להיות הגבוהים בישראל** – מחיר ממוצע של 287 משכורות ממוצעות, לעומת 281 בתל אביב ו-203 בישראל, על פי ניתוח אתר נדל"ן מאסטר.<sup>106</sup>

**מחירי דיור גבוהים מדי יכולים להשפיע על החלטות של אנשים, באופן שפוגע בצמיחה כלכלית.** למשל, ההחלטה על מקום העבודה, במקום להתקבל על בסיס ההתאמה הכלכלית הטובה ביותר שתביא לפריון העבודה המיטבי, נקבעת על בסיס פרמטר אחר - מיקום הדיור בר-ההשגה. לנוכח אילוץ הדיור, לא נוצרת ההתאמה המיטבית בין כוח העבודה לבין מקומות העבודה. מחירי דיור, אם כן, פוגעים לא רק ברווחה האישית, אלא גם בתוצר הכלכלי. בנוסף לכך, מחירי דיור יקרים מותרים הכנסה פנויה פחותה להוצאות שיניעו את הכלכלה המקומית, ובכך מפחיתים את הצמיחה הכלכלית בירושלים.

**אמנם יש משמעות רבה למדיניות הממשלה ברמה הלאומית, אך גם למדיניות העירונית יש פוטנציאל השפעה רב על מחירי ונגישות הדיור,** ולכן ירושלים תיתרם מאימוצן של פרקטיקות מובילות בקרב ערים בעולם.

**מחקר מקיף של חברת הייעוץ הבינלאומית מקינזי**<sup>107</sup> מונה את הפרקטיקות המיטביות עבור ערים להפוך דיור לבר-השגה. דיור בר-השגה במחקר מוגדר כדיור שנגיש מבחינה פיננסית (בין 30 ל-40 אחוזים מההכנסה של משק הבית), קרוב מספיק למרכזי התעסוקה (עד שעה של נסיעה למקום העבודה) ועם סטנדרטים מספקים למחיה (כגון גודל מספק עבור משק הבית). פרקטיקות של ערים מובילות בעולם, לפי המחקר, פרוסות על פני ארבעה תחומים, ויכולות להוביל להפחתת מחירי הדיור ב-22-48 אחוזים (ללא קשר להתפתחויות לצד הביקושים, למשל כאלה הקשורות לעליה בריביות). המחקר הבינלאומי של מקינזי מביא דוגמאות לפרקטיקות מערים ברחבי העולם, שיפורטו להלן.<sup>108</sup>

**שימוש אופטימלי בקרקע.** קרקע היא הבסיס לכל פרויקט דיור, ומיקום הקרקע ועלותה הם קריטיים לרלוונטיות של פתרונות הדיור עבור התושבים. נוסף על כך, נגישות מיקומי פרויקטי הדיור לתחבורה ולתשתיות אחרות היא גם סוגיה מהותית בהצלחת שוק הדיור המקומי. בתחום זה, מציעה מקינזי לערים 6 פרקטיקות:

- פיתוח הממוקד באזורים שעל יד צירי תחבורה ציבורית (למשל במסלולים עתידיים של רכבת קלה).
- **בדנבר,** למשל, נבנים במקביל צירי תחבורה חדשים ופרויקטים גדולים של מגורים.
- שחרור קרקע בבעלות ציבורית ככל הניתן. **בניו יורק,** העיר ביצעה סקירה מקיפה של כלל הקרקע בבעלות ציבורית כדי לבחון האם מידת הפיתוח בשטחים אלו היא אופטימלית.

<sup>105</sup> מחירים ממוצעים של דירות (אלפי ש"ח). לפי מחוזות מגורים, ערים גדולות וקבוצות גודל הדירה (חדרים). הלמ"ס, 2022

<sup>106</sup> מגמת מחירי הנדל"ן בישראל ב-2023 – לאן הולך השוק? נדל"ן מאסטר

<sup>107</sup> גילוי נאות – בזמן כתיבת הנייר הזה חברת מקינזי היא המעסיקה שלי, אם כי החברה איננה קשורה לנייר

<sup>108</sup> [A blueprint for addressing the global affordable housing challenge](#), Jonathan Woetzel, Sangeeth Ram, Jan Mischke, Nicklas Garemo and Shirish Sankhe, McKinsey Global Institute, 2014



- פיתוח אזורים לא מפותחים שאינם אתרי טבע (למשל תכנון "אינפיל" בין שכונות) תוך שימוש בתמריצים וקנסות. **בניו יורק**, יש תמריצי מס לפתח יחידות מגורים באזורים לא מפותחים.
- האחדת הבעלות על שטחי קרקע בלתי-מפותחים סמוכים, במיוחד כאלה עם גודל מועט, שהזכויות עליהם מבוזרות - תוך שימוש בתמריצים. בערים כמו **ונקובר** עודדו יזמים להחליף שטחי קרקע ביניהם כדי להוביל לביצוע פרויקטים על שטחי קרקע גדולים יותר.
- הסדרת מקרקעין בלתי-מוסדרים או מוסדרים חלקית (כמו במזרח ירושלים). **בדובאי**, שוק הנדל"ן התפתח דרמטית לאחר שהעיר שיפרה את מערכת רישום הבעלות על מקרקעין.
- התאמה של נהלי השימושים בקרקע, למשל על ידי הגדלת הצפיפות המותרת עבור יזמים (תוך התחשבות באילוצי התשתיות כאמור). **בסיאול ובערים אחרות**, למשל, אחוזי הבנייה המותרים (היחס בין השטח המותר לבנייה במגרש ביחס לשטח המגרש) גבוהים יחסים, ועולים פי כמה ככל שהקרבה לצירי תחבורה ראשיים גדלה.

להערכת מקינזי, טיפול מיטיבי בתחום זה יכול להפחית את מחירי הדיור ב-8-23 אחוזים.<sup>109</sup>

**פיתוח ובנייה אפקטיביים.** ככל שתהליכי הבנייה יהיו יותר יעילים ומהירים, כך פרויקטים יסתיימו בזמן מהיר יותר, התמריץ ליזמים להשתתף בפרויקטים נוספים יעלה ומצוקת הדיור תקטן. מנופים שונים לשיפור יעילות הבנייה כוללים: שימוש בטכנולוגיות בנייה מתקדמות (למשל BIM), תהליכי רכש יעילים, סטנדרטיזציה של דרישות בנייה ושימוש באוטומציה. בשיטות כאלה עושים כיום שימוש **בערים רבות באירופה, אמריקה ואסיה.**

בעוד רבים מהמנופים הללו קשורים לתהליכי הבנייה של יזמים פרטיים, הממשל המקומי יכול לעודדם על ידי דרישות רגולטוריות ברורות ופשוטות, הפחתת רגולציה שאיננה נדרשת, עידוד פרויקטים בהיקפים גדולים כדי להנות מיתרונות לגודל, תימרוץ בנייה יעילה ומהירה, תמיכה רגולטורית בחדשנות בשיטות בנייה ועידוד תחרות בין יזמים. ירושלים יכולה לאמץ חלק מהפרקטיקות הללו כדי לוודא שפרויקטים בעיר מתבצעים בצורה אפקטיבית. להערכת מקינזי, טיפול מיטיבי בתחום זה יכול להפחית את מחירי הדיור ב-12-16 אחוזים.<sup>110</sup>

**תפעול ותחזוקה אופטימליים.** חלק מעלויות הדיור קשורות לתהליכים שלאחר הבנייה, למשל תחזוקה על הבניינים שתמנע פחת ואת הפיכתן של מגדלי מגורים ל-"מגדלי סלאמס". מנופים להפחתת עלויות בתחום זה כוללים שימוש בשיטות בנייה ובחומרים שחוסכים באנרגיה, האחדת מאמצי תחזוקה של פרויקטים כדי לזכות ביתרונות לגודל והגדרת רמת תחזוקה סטנדרטית. לפי מקינזי, טיפול מיטיבי בתחום זה יכול להפחית את מחירי הדיור בכ-2 אחוזים.

**מימון ושיפור יעילות התהליך.** מקינזי מציעה מנופים שונים כדי לסייע בהפחתת קשיי המימון מצד היזמים לפרויקטי בנייה ולשפר את היעילות הפיננסית של כלל תהליך הבנייה. בפרט, ככל שטווח הזמנים לקבלת היתרי בנייה יותר קצר והסיכונים להתארכות תהליכים יותר נמוכים, כך היזמים יוכלו

<sup>109</sup> [A blueprint for addressing the global affordable housing challenge](#), Jonathan Woetzel, Sangeeth Ram, Jan Mischke, Nicklas Garemo and Shirish Sankhe, McKinsey Global Institute, 2014

<sup>110</sup> [A blueprint for addressing the global affordable housing challenge](#), Jonathan Woetzel, Sangeeth Ram, Jan Mischke, Nicklas Garemo and Shirish Sankhe, McKinsey Global Institute, 2014

לקבל מימון ביתר קלות ובתנאים טובים יותר. להערכת מקינזי, טיפול מיטיבי בתחום זה יכול להפחית את מחירי הדיור בעד 7 אחוזים.<sup>111</sup>

**ירושלים אכן פועלת בשנים האחרונות לעלות מדרגה בתחום הבנייה, בדחיפה של העירייה, תוך מימוש חלק מהצעדים המוזכרים לעיל.** בפרט, פועלת העירייה לקדם תוכניות של התחדשות עירונית בשכונות רבות בעיר, להוציא מכרזים של קרקע לבנייה, לייעל תהליכי האישורים וההיתרים, לבצע דיגיטציה של חלק מהתהליכים וללוות פרויקטים כדי לוודא ביצוע אפקטיבי.<sup>112</sup> למשל, עיריית ירושלים אישרה לאחרונה מתווה שבו יינתן פטור מהיטלי השבחה בפרויקטי "פינוי בינוי" בשכונות רבות כדי לעודד יזמים לבצעם (בתמיכה ממשלתית).<sup>113</sup>

עם זאת, מניתוח תוכניות ההתחדשות העירונית בירושלים, בחינת התשתיות שעתידות להיבנות בעיר ושיח עם בעלי עניין בתחום התכנון עולה כי **תנופת הבנייה איננה תמיד מלווה בתכנון תשתיות שמתאימות לכמות התושבים שעתידים לגור באזורים הללו**, כמו תשתיות תחבורה ובתי ספר, באופן שעתידי להרתיע תושבים ממגורים שם בעתיד וליצור פקקים היכן שתשתיות התחבורה לא תואמות את קצב הבינוי. כך, למשל, בשכונת קריית מנחם (סביב רחובות הנורית וקוסטה ריקה) עתידות להיבנות אלפי יחידות דיור חדשות, ללא תוכניות להתאמת רשת התחבורה העירונית לבניה המסיבית; כך גם בשכונות אחרות ברחבי העיר. לולא שינוי משמעותי, ירושלים של 2040 תראה פקקים משמעותיים.

**לאור כל זאת, ירושלים תיתרם מעליית מדרגה באימוץ הפרקטיקות האמורות לעיל.** בפרט, על העיר להתחשב במיעוטם של שטחים לא בנויים מחוץ לעיר (למשל ברכסים שממערב לעיר) ושטחים ירוקים ובמקום לפעול למצות את הקרקע שבתוך השטח הבנוי כיום באמצעות ציפוף במידה הנכונה, המשך פרויקטים להתחדשות עירונית וניצול קרקע ככל הניתן במיקומים שלא מפותחים דיים בין ובתוך שכונות (וכאמור, לא על חשבון שטחים ירוקים). ניתן לפעול בדרכים יצירתיות ליצור רצף בין שכונות מנותקות, למשל קירוי כבישים ויצירת אזורים ירוקים חדשים. אולם, **קריטי לוודא שבמקביל לבנייה צפופה, מתוכננות ומפותחות ברמה העירונית והשכונתית תשתיות התואמות לצפיפות הצפויה**, כגון תשתיות תחבורה, מוסדות חינוך וכיוצא בזה, ומגובשים עקרונות תכנוניים עקביים ברמה העירונית, מה שלא קיים היום. נוסף על כך, חשוב לוודא כי השכונות נבנות מחדש תוך עירוב שימושים (למשל מסחר בקומת הקרקע של המגדלים החדשים) ובחשיבה על מקסום ההליכתיות ברחובות. שיתוף ציבור בתהליך התכנון, תוך העצמת המנהלים הקהילתיים בעיר, יכול לסייע לוודא כי צרכי התושבים בהווה ובעתיד נלקחים בחשבון – תוך שמתקיימים מנגנונים למניעת עיכובים בתהליכי פיתוח.

<sup>111</sup> [A blueprint for addressing the global affordable housing challenge](#), Jonathan Woetzel, Sangeeth Ram, Jan Mischke, Nicklas Garemo and Shirish Sankhe, McKinsey Global Institute, 2014

<sup>112</sup> "נושא הבנייה, ובפרט בנייה למגורים בירושלים, הוא קריטי", רפי גביש, כל העיר, 2022

<sup>113</sup> מועצת העיר ירושלים החליטה על מפת אזורי היטלי ההשבחה לפינוי בינוי בחמש השנים הבאות, יונה ליכטמן, מרכז

הנדל"ן, 2022

## פרק 6: חיזוק ההון האנושי בירושלים

**מערכת החינוך בירושלים מפגינה בממוצע ביצועים הנמוכים במעט מאלו של ערים מובילות.** על פי נתוני משרד החינוך (שפורסמו בעקבות בקשת התנועה לחופש המידע), הציונים הממוצעים בבגרויות בירושלים (לאילו שכן ניגשים לבגרויות) נוטים להיות נמוכים מתל אביב וגבוהים במעט מהממוצע הארצי. להמחשה, ציון הבגרות הממוצע בבגרות מתמטיקה עם 5 יחידות הוא 84.6 בירושלים, לעומת 86.1 בתל אביב ו-83.5 בממוצע הארצי. באנגלית ברמת 5 יחידות, הממוצע הירושלמי היה 87.9, לעומת 88.5 בתל אביב ו-87.4 בממוצע הארצי.<sup>114</sup>

**אך יותר קריטי מכך: יש בירושלים פערים משמעותיים בנגישות לחינוך שמקנה כישורים רלוונטיים לשוק התעסוקה.** לפי נתוני משרד החינוך, רק 53.3 אחוזים מתלמידי כיתה י"ב במוסדות המגשים לבגרות זכאים לבגרות ישראלית,<sup>115</sup> ביחס ל-78.9 אחוזים בתל אביב ו-76 אחוזים בישראל.<sup>116</sup> הפערים גוברים כשלווקחים בחשבון שכמעט מחצית - כ-42 אחוזים - ממוסדות החינוך בעיר כלל לא מגישים לבגרות ישראלית.<sup>117</sup> חלק נרחב מתלמידי העיר לא ניגשים ולא זכאים לבגרויות, מה שמפחית את יכולתם לרכוש השכלה גבוהה וללמוד כישורים הרלוונטיים לשוק התעסוקה. נתונים אלו מעידים על האתגר העיקרי בשוק התעסוקה בירושלים - הכללה נמוכה של האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית.

**בתחום ההשכלה הגבוהה, חלו בישראל ובירושלים תמורות בשנים האחרונות.** בעוד נותרו פערים רבים בין מוסדות חינוך יסודי ועל-יסודי בכל הקשור ללימודי ליבה, ההשכלה הגבוהה הפכה לפתח להשתלבות של חרדים בשוק העבודה הירושלמי; על פי מחקר של מכון ירושלים, ניתן לזהות מגמה של שילוב גובר, אך הדרגתי, של חרדים וחרדיות בהשכלה הגבוהה בירושלים. כך, למשל, הוכפל שיעור הסטודנטים החרדים בישראל מ-2 ל-4 אחוזים מ-2009 ועד ל-2019, כאשר 41 אחוזים מאותם סטודנטים לומדים בירושלים (כ-4,500 סטודנטים בשנת 2018/19). נוסף על כך, נכנסו לסמינרים של נשים חרדיות תוכניות לימוד נוספים, כמו לימודי הנדסאות, מעבר ללימודי ההוראה והחינוך, ומתאפשרת למידה בקורסים באוניברסיטה הפתוחה תוך כדי הלימודים בסמינרים.<sup>118</sup>

**לצד זאת, נותרים אתגרים רבים לשילוב חרדים בהשכלה הגבוהה, שנובעים גם מפערים במערכת החינוך היסודית והעל-יסודית.** על פי מכון ירושלים, אלו כוללים פערים בשלב שטרם ההשתלבות באקדמיה, כולל אי-עמידה בדרישות הקבלה והיעדר הכוונה למסלול האקדמי ומידע על אודותיו; אתגרים בהשתלבות באקדמיה עצמה, כגון היצע נמוך של תחומי לימוד במוסדות המיועדים לחרדים; קשיים כלכליים של סטודנטים חרדים; פערים בתחום ההשכלה הנדרשת, כמו למשל היעדר זכאות

<sup>114</sup> [מפת הבגרויות 2020 - ציוני בחינות הבגרות בשנת הקורונה נחשפים](#), התנועה לחופש המידע, 2022; [מפת הבגרויות:](#)

[ציוני הבגרות משנת הקורונה נחשפים | איזו עיר מובילה ומי בתחתית?](#) אתר Ynet, 2022

<sup>115</sup> [שקיפות בחינוך: תמונה חינוכית לרשות ירושלים - תשפ"א](#), משרד החינוך, 2021

<sup>116</sup> [שקיפות בחינוך: תמונה חינוכית לרשות תל אביב-יפו - תשפ"א](#), משרד החינוך, 2021

<sup>117</sup> [המאבק השנתי בין העירייה למשרד החינוך - מהו אחוז הזכאות לבגרות האמיתי בירושלים?](#) כל העיר, 2022

<sup>118</sup> [שילוב חרדים בהשכלה הגבוהה](#), דגנית לוי, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2021

לבגרות; שיעורי נשירה גבוהים שלא מטופלים כראוי; היעדר מידע על מעטפת הסיוע עבור סטודנטים חרדים; והיעדר הכוונה לאפשרויות תעסוקה בזמן הלימודים האקדמיים.<sup>119</sup>

**בנוסף, במזרח ירושלים בפרט ישנם אתגרים רבים בשילוב האוכלוסייה במערכת החינוך הישראלית.** סקר מקיף מטעם מכון ירושלים מצא כי שיעור ההשכלה בקרב צעירים ערבים במזרח ירושלים הוא אמנם גבוה משיעור זה בקרב האוכלוסייה הערבית ביתר ישראל, אך מרבית הצעירים מחזיקים בתעודת הבגרות הפלסטינית (התוג'יה) ולא זו הישראלית. סוג תעודת הבגרות גם משפיע על ההשכלה הגבוהה של אותם צעירים; מחזיקי תעודת הבגרות הפלסטינית נוטים ללמוד באוניברסיטאות פלסטיניות, בעוד מחזיקי התעודה הישראלית לומדים באוניברסיטאות ישראליות. על פי הסקר, לימודים באוניברסיטאות בישראל לעומת אלו הפלסטיניות משפרים את הסיכוי להשתלב בשוק התעסוקה, ובפרט במקצועות עם רמת הכנסה גבוהה, אם כי לא תמיד הצעירים מודעים לכך בעת ההחלטה.<sup>120</sup> ממשלת ישראל מודעת לפערים במזרח ירושלים, ובהחלטת ממשלה משנת 2018 הגדירה תוכנית רב-שנתית שבה יושקעו מאות מיליוני שקלים בשנה בצמצום הפערים, פיתוח התשתיות ושיפור מערכת החינוך במזרח העיר.<sup>121</sup> עם זאת, שוב על פי ניתוח מכון ירושלים, התקציב לנפש של התוכנית הרב-שנתית הזאת נמוך באופן יחסי ביחס לתוכניות מקבילות אחרות, כמו התוכנית הרב-שנתית למגזר הערבי (החלטת ממשלה 550), והתוכנית איננה מתייחסת למאפייניהן השונים של השכונות השונות במזרח ירושלים ומנוהלת בצורה ריכוזית מדי.<sup>122</sup>

**הפערים במערכת החינוך תורמים באופן משמעותי לשיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה בירושלים ומשפיעים לרעה על הצמיחה הכלכלית בעיר.** שיעור זה עומד על 65 אחוזים בירושלים (לגילאי 25-64) לעומת 80 אחוזים בישראל. מה שמפחית את השיעור הממוצע בירושלים הוא בעיקר שיעור תעסוקה נמוך של נשים ערביות (26 אחוזים) וגברים חרדים (45 אחוזים).<sup>123</sup> עבור ערבים במזרח ירושלים, ישנם חסמים נוספים להשתתפות בשוק התעסוקה, כולל, בין היתר, פער בנגישות תחבורתית ובשליטה בשפה העברית.<sup>124</sup> שיעור תעסוקה נמוך הוא מעצב מרכזי של הצמיחה הכלכלית הנמוכה של ירושלים, שכן פחות אנשים עובדים נדרשים לתמוך מבחינה כלכלית ביותר אנשים. אם כן, שיפור ההון האנושי ורמת מערכת החינוך הוא קריטי לשיפור הכלכלה הירושלמית.

## אז מה אפשר לעשות?

כפי שראינו, יש בירושלים אתגרים שלא קיימים בערים אחרות בעולם בכל הקשור למערכת החינוך ולהשתלבות האוכלוסייה בשוק התעסוקה, לצד תלות בהחלטות פוליטיות ברמה הלאומית. עם זאת,

<sup>119</sup> [שילוב חרדים בהשכלה הגבוהה](#), דגנית לוי, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2021

<sup>120</sup> [מיפוי ההון האנושי בקרב צעירים וצעירות ממזרח ירושלים](#), נטע פורזיקי, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2022

<sup>121</sup> [החלטת ממשלה: צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים](#), מספר החלטה 3790, משרד ראש הממשלה, 2018

<sup>122</sup> [ירושלים עם הפנים קדימה: קובץ המלצות לממשלה ה-37](#), חוקרי מכון ירושלים למחקרי מדיניות בעריכת רחלי הכהן, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2023, עמ' 37 – 38

<sup>123</sup> [לוח 5/ז - בני 25-64 בירושלים לפי תכונות כוח העבודה, קבוצת אוכלוסייה ואופי הזהות הדתית, 2021](#), שנתון סטטיסטי לירושלים, 2022; [ירושלים עם הפנים קדימה: קובץ המלצות לממשלה ה-37](#), חוקרי מכון ירושלים למחקרי מדיניות בעריכת רחלי הכהן, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2023, עמ' 8

<sup>124</sup> [מיפוי ההון האנושי בקרב צעירים וצעירות ממזרח ירושלים](#), נטע פורזיקי, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2022

**ירושלים יכולה ללמוד מערים אחרות בעולם בתחומים ספציפיים, ולפעול בשני מישורים מרכזיים**  
כדי לחזק את ההון האנושי בתוך העיר:

1. **חיזוק מערכת החינוך הפורמלית ברמה המוניציפאלית** (נושא תת-פרק 6.1), ככל שניתן במסגרת האילוצים הקיימים - במערכת החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי ובחינוך החרדי והערבי. כך ניתן לשפר גם את מערכת החינוך החילונית והדתית באמצעים שונים (שנעמיק בהם מייד), לצד פעולה במסגרת האילוצים הפוליטיים להכליל גם את האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית במערכת חינוך שמעניקה כישורי עבודה.
2. **עליית מדרגה בהכשרת בוגרים בעיר** (נושא תת-פרק 6.2), כלומר הכשרה מקצועית ותעסוקתית של מועסקים או מועסקים פוטנציאליים לאחר שעזבו את מערכת החינוך הפורמלית. בתחום זה יש לעירייה פחות תלות בהתפתחויות במישור הפוליטי, שכן הגעה להכשרות כאלה היא החלטה פרסונלית של אותם בוגרים, ולא החלטה פוליטית-מוסדית.

מקרי בוחן טובים בתחום החינוך הן לונדון ומנצ'סטר, ערים באנגליה שגם הן התמודדו עם אתגרים דומים. את הלקחים מהפתרונות שלהן ניתן להתאים ולתרגם ל-"ירושלמית".

### **6.1 חיזוק מערכת החינוך הפורמלית ברמה המוניציפאלית**

**בתי הספר בעיר לונדון עברו שיפור דרמטי בביצועיהם בשני העשורים האחרונים.** כך, בשנת 2001 בתי הספר בלונדון הפגינו את **הביצועים הכי הגרועים** בכל אנגליה כפי שנמדדים בבחינות ה-GCSE (המקבילות לבחינות הבגרות), ולאחר הרפורמה, בשנת 2013, הפגינו את **הביצועים הכי טובים** במדינה. גם תלמידים מאוכלוסיות עם רקע כלכלי-חברתי נמוך ומאוכלוסיות מיעוט שיפרו משמעותית את ביצועיהם. בדומה, גם הדירוגים של בתי הספר הפרטניים בלונדון עברו מרמה שהיא משמעותית מתחת לממוצע באנגליה לרמה שהיא הרבה מעבר לממוצע הלאומי. הטרנספורמציה שעברה לונדון יכולה להיות מקור ללמידה לערים אחרות; לונדון אמנם נחשבת לעיר מוצלחת מבחינה כלכלית ובכך שונה במידה מסוימת מבירת ישראל, אך השיפור המשמעותי הוא מה שמעניין במקרה הלונדוני, שבוצע למרות שלא היה שינוי מהותי במעמדה הכלכלי היחסי של לונדון באותן השנים.<sup>125</sup>

**מה הוביל להצלחת הרפורמה בלונדון? ניתן לסמן מספר היבטים, בהתבסס על מחקרים של גופים בינלאומיים.**

**הנהגה פוליטית שהייתה נחושה להוביל לשיפור במערכת החינוך.** ההנהגה המקומית בלונדון הפגינה חשיבה לטווח ארוך והבנה כי שינוי אפקטיבי ייקח זמן. נוסף על כך, ההנהגה המקומית קיבלה גם גיבוי פוליטי מההנהגה ברמה הלאומית, כולל ראשי הממשלה.<sup>126</sup>

**מנהיגות אפקטיבית בכל הרמות, ובפרט ברמה הבית-ספרית.** מעבר לרמה הפוליטית, מנהיגים רבים במערכת החינוך בלונדון לקחו בעלות על הרפורמה, אם זה ברמה העירונית, ברמה השכונתית

<sup>125</sup> [School improvement in London: a global perspective](#), Tony McAleavy and Alex Elwick, Education Development Trust, 2016

<sup>126</sup> [School improvement in London: a global perspective](#), Tony McAleavy and Alex Elwick, Education Development Trust, 2016

או ברמת בית הספר. אלו ראו עצמם כחלק מהותי מהרפורמה במערכת החינוך, מה שאפשר להם לעבור ממנטליות של "כיבוי שריפות" להובלה מהותית המכוונת לשפר את ביצועי מערכת החינוך ברמתם. בפרט היה קריטי לוודא כי ברמת מנהלי בתי הספר ישנם מנהיגות ומנהיגים מוכשרים, רתומים למטרה ובעלי אוטונומיה מספקת.<sup>127</sup>

**שימוש אפקטיבי בדאטה.** שחקנים שונים במערכת החינוך בלונדון השתמשו באופן עקבי בדאטה כדי לתמוך בטרנספורמציה שלה. כחלק מכך, אלו עקבו אחרי ביצועי בתי הספר, עם השוואה מתמשכת בין בתי ספר בעלי מאפיינים דומים ורמות בנצ'מרק. נוסף על כך, הונגשו למורים נתונים על תלמידים, ותקשורת קבועה בין מורים על בסיס נתונים אלו סייעה לשפר את ביצועי התלמידים. המורים הפכו להיות מומחי ניתוח נתונים, באופן שהעצים את יכולתם לשפר את ביצועי תלמידיהם. כך, למשל, ניתן היה לזהות שתלמיד ספציפי מתקשה רק במקצועות מסוימים ולא באחרים, ולהציע הצעות קונקרטיות לשיפור הביצועים. גם מנהלים יכלו לבחון דאטה על ביצועי מורים וכך להכווין תוכניות הכשרה ופיתוח מקצועי עבור המורים. השימוש המתמשך בדאטה בכל הרמות אפשר לקבל החלטות שמבוססות על עובדות ולא על תחושות, וכך להגיע למצוינות בחינוך בלונדון.<sup>128</sup>

**למידה הדדית בין בתי ספר.** לונדון יצרה מערכת מובנית שאפשרה לבתי ספר לעבוד יחד ולשתף פרקטיקות מיטביות ולקחים רלוונטיים. הפורמט של שיתוף הידע היה מגוון, וכלל הן פגישות בארבע עיניים והן הרצאות לקהל רחב. מנגנונים אלו יצרו תרבות שבה למנהלים ולמחנכים היה חשוב גם שתלמידים בבתי ספר אחרים בלונדון יצליחו, ולא רק בבית הספר שלהם. נוסף על כך, העיר ביצעה חיבורים ("twinning") בין בתי ספר מצטיינים לבין בתי ספר טעוני-שיפור כדי שהאחרונים יקבלו הדרכה מהראשונים לגבי פרקטיקות שמובילות לשיפור, כולל ברמת מנהלי בתי הספר.<sup>129</sup>

**הכשרת ופיתוח מורים באמצעות עמיתים.** מאחורי הרפורמה עמדה הבנה כי הרפורמה תיפול ותקום על היכולות של המורים במערכת החינוך. כחלק מכך, העיר השקיעה רבות בהכשרות מורים. אך במקום להעביר מורים בהכשרות מסורתיות כמו השתלמויות מחוץ לבתי הספר, בית הספר עצמו הפך למוקד ההכשרות עבור המורה והלמידה של המורים בוצעה תוך כדי תהליך ההוראה עצמו. כמו כן, מדריכי ההוראה לא היו אנשים שהדרכת מורים היא תפקידם אלא מורים אחרים שנחשבו אפקטיביים (כפי שניתן היה לראות בניתוח הנתונים, כאמור). אלו חנכו מורים אחרים, פחות אפקטיביים, במשרה חלקית בלבד. בניגוד למדריכי הוראה במשרה מלאה, למורים מכהנים היה ניסיון עדכני באתגרי ההוראה וחיבור פרקטי למציאות, לצד אמינות גבוהה בעיני עמיתיהם המורים שעוברים חניכה. מורים גם השתתפו בשיעורים לתלמידים של מורים אפקטיביים כדי ללמוד מהם ברמה הפרקטית ביותר, ולראות כיצד עצותיהם קמות לתחייה. נוסף על כך, המערכת עודדה מורים לבחון את נקודות החוזקה ותחומים

<sup>127</sup> [School improvement in London: a global perspective](#), Tony McAleavy and Alex Elwick, Education Development Trust, 2016

<sup>128</sup> [School improvement in London: a global perspective](#), Tony McAleavy and Alex Elwick, Education Development Trust, 2016

<sup>129</sup> [School improvement in London: a global perspective](#), Tony McAleavy and Alex Elwick, Education Development Trust, 2016

לשיפור ולדון בהם עם עמיתיהם מבתי ספר אחרים, מגגנון נוח בהרבה להגעה לשיפור ביצועים ביחס לפידבק על ידי רמה ממונה.<sup>130</sup>

**ירושלים יכולה ללמוד מההצלחה של לונדון כדי לשפר את מערכת החינוך הכללית שלה.** העירייה ומנח"י (מנהל חינוך ירושלים) מקדמים יוזמות רבות לשפר את מערכת החינוך הירושלמית, ובכלל זה גם יוזמות שמזכירות במעט חלק מפעולותיה של לונדון. יוזמות אלו כוללות, למשל, הקמת קהילות למידה מקצועיות של מורים עמיתים ברחבי העיר ("מהלך השקפה")<sup>131</sup>; קידום חדשנות בחינוך (בין היתר באמצעות "ביתא מחנכים", יחידה לחדשנות בחינוך);<sup>132</sup> ותוכנית להנגשת לימודים אקדמיים לתלמידי תיכון ("קולג' ירושלמי").<sup>133</sup> אך ירושלים יכולה לעלות מדרגה תוך למידה מהטרנספורמציה שביצעה לונדון: לרתום את ההנהגה הפוליטית (הלאומית והעירונית) לבסס אסטרטגיה כוללת לשיפור מערכת החינוך בעיר; להקים מרכז דאטה "נושם" לניהול המאמץ שיפור החינוך בירושלים, לצד הנגשת נתונים למנהלים ולמורים; להעצים תוכניות לחניכת מורים על ידי מורים אחרים בעיר; לחבר בין בתי ספר העיר עם רמות הצלחה שונות לשם תמיכה הדדית; ולפעול להעצים את האוטונומיה המקומית של מנהלי בתי ספר בעיר. והכל - באופן שיטתי ולא נקודתי בלבד.

נוסף על כך, יש לפעול במסגרת האילוצים הפוליטיים כדי להכליל ככל הניתן את האוכלוסייה הערבית והאוכלוסייה החרדית במערכת חינוך שמלמדת אותן כישורי עבודה:

- **קידום לימודי ליבה ככל הניתן במסגרת מוסדות חינוך חרדיים.** יש מספר מסגרות קיימות המאפשרות לעשות זאת, למשל החינוך הממלכתי החרדי או במתווים הדומים למתווה שכונה "מתווה בעלז", שהיה מאפשר להגדיל את תקציב מוסדות הפטור בחינוך החרדי ובאותו זמן את רמת לימודי הליבה באותם מוסדות.<sup>134</sup> קידום פתרונות כאלה יצטרך לקחת בחשבון את האילוצים הפוליטיים, אך יסתייע מבניית הפתרונות במשותף עם הקהילות החרדיות ותוך הבנה של הצרכים הפרטניים של כל קהילה.
- **קידום מערכת החינוך במזרח ירושלים,** ובפרט פעילות להמשך עידוד מעבר תלמידים לתוכנית הלימודים הישראלית מהתוכנית הפלסטינית, מהלך שנשא פירות בשנים האחרונות, וקידום לימודי השפה העברית גם במזרח העיר.<sup>135</sup>

## 6.2 עליית מדרגה בהכשרת בוגרים בעיר

כאמור, בירושלים קיים אתגר לשנות את מבנה מערכת החינוך הפורמלית, לצד מגבלות פעולה במאמצים לשפר את יכולות התעסוקה של אוכלוסיות בעיר. ולכן, המיקוד צריך להיות לא רק בשינוי

<sup>130</sup> [School improvement in London: a global perspective](#), Tony McAleavy and Alex Elwick, Education Development Trust, 2016

<sup>131</sup> [מהלך "השקפה - מורים מובילים" במחוז העיר ירושלים \(מנח"י\)](#), מחוז ירושלים ומחוז העיר ירושלים, משרד החינוך

<sup>132</sup> [אודות - ביתא מחנכים](#), ביתא מחנכים

<sup>133</sup> [קולג' ירושלמי: לעוף על השכלה גבוהה](#), קולג' ירושלמי

<sup>134</sup> [חנך לנער? זרם החינוך הממלכתי-חרדי ומתווה בעלז: נייר עמדה](#), אליעזר היין ואהוד פראוור, מכון ירושלים למחקרי

מדיניות, 2022

<sup>135</sup> [ירושלים עם הפנים קדימה: קובץ המלצות לממשלה ה-37](#), חוקרי מכון ירושלים למחקרי מדיניות בעריכת רחלי הכהן,

מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2023, עמ' 43 - 44

מהותי של מערכת החינוך, אלא בהכשרת ההון האנושי במסגרות של בוגרים (כלומר אנשים שסיימו את השתתפותם במערכת החינוך הפורמלית). ישנן דוגמאות רבות לדרכים שבאמצעותן רשויות מקומיות ברחבי העולם הצליחו להעצים את ההון האנושי בתוכן מחוץ למערכת החינוך הפורמלית. אחת מהן היא מנצ'סטר.

**מנצ'סטר היא עיר גדולה בבריטניה, שמזכירה במאפייניה את ירושלים כמוקד פחות עשיר ביחס למרכז הכלכלי של המדינה** (לונדון ותל אביב בהתאמה). הרשות האחראית על מנצ'סטר רבתי מפעילה תוכנית מקיפה לפיתוח יכולות בקרב אוכלוסיות של בוגרים כדי לאפשר עבורם הצלחה במקום העבודה. במסגרת התוכנית, יזמה הרשות חבילה של מאמצים שמטרתם לשפר את איכות ההון האנושי שכבר נמצא בעיר:

- **מימון תוכנית הכשרה לעשרות אלפי תושבים בוגרים** באזור מנצ'סטר בנושאים הקשורים להתאמה לשוק העבודה ויכולות ספציפיות הדרושות עבור עסקי הכלכלה המקומית, למשל יכולות שפה ואוריינות דיגיטלית.<sup>136</sup> בנוסף, מציעה הרשות עבור אוכלוסיות מיעוט קורסים חנימיים של עד 16 שבועות הממוקדים ביכולות שחסרות בשוק העבודה באזור מנצ'סטר (למשל תעשייה מתקדמת וטכנולוגיה דיגיטלית), כפי שמתבטא במשרות לא מאוישות במקומות תעסוקה. בסוף הקורס, מקבלים הבוגרים הזדמנות לגשת לראיונות עבודה במקומות תעסוקה מקומיים.<sup>137</sup> בירושלים הועברו אמנם הכשרות לאוריינות דיגיטלית בסיסית לגיל השלישי, למגזר הערבי ולמגזר החרדי במסגרת מיזם קהילות דיגיטליות (מיזם שהוקפא בזמן כתיבת הנייר),<sup>138</sup> לצד תוכניות הכשרה שונות שהממשלה מפעילה, אך מנצ'סטר מעבירה קורסים לתושבים בהיקף רחב בהרבה ובנושאים מגוונים יותר, שמכינים את התושבים לשוק התעסוקה.
- **עידוד תוכניות חניכה (apprenticeship) לצעירים ולבוגרים** באמצעות תימרוץ מקומות עבודה לקבל עובדים בתהליך למידה. במהלך החניכה במקום העבודה, עוברים העובדים גם תוכנית הכשרה שאליה מוקדשים 20 אחוזים מזמן העבודה, מטעם נותן שירות חיצוני - מנגנון שמסייע בתהליך הכשרתם המקצועית. הרשות העירונית מסייעת גם "לשדך" בין חניכים בתוכנית, לבין מעסיקים ונותני שירותי הכשרה.<sup>139</sup>
- **הפעלת תוכנית "גשר" (Bridge), כלי שמפגיש בין מוסדות חינוך ומקומות עבודה,** ולמשל מאפשר למעסיקים בקהילה לסייע למוסדות חינוך להתאים את תוכנית הלימודים בראי שוק העבודה (למשל מומחה לכתיבה יצירתית במגזר הפרטי מסייע לעצב חלק ממטלות כתיבה) ולחנך צעירים להצלחה בשוק העבודה העתידי. התוכנית גם כוללת תוכנה שמנגישה מידע למחפשי העבודה על שוק העבודה המקומי ומאפשרת להם לעצב פרופיל אישי שמציע להם מקומות עבודה פוטנציאליים באזור.<sup>140</sup>

<sup>136</sup> [Adult Education Budget](#), Works and Skills, Greater Manchester Combined Authority

<sup>137</sup> [Skills Bootcamps](#), Works and Skills, Greater Manchester Combined Authority

<sup>138</sup> [מיזם קהילות דיגיטליות](#), עיריית ירושלים

<sup>139</sup> [Adult Apprentices](#), Works and Skills, Greater Manchester Combined Authority

<sup>140</sup> [Future-Proofing Adult Learning Systems in Cities and Regions: A Policy Manual for Local Governments](#), OECD, 2022; [Bridge Greater Manchester](#), Bridge Website



- **הוצאת דוח עיתי המפרט נתונים, מידע ותובנות** ביחס לצרכי שוק העבודה המקומי, כדי לסייע למעסיקים ולעובדים לקבל החלטות תעסוקה שמבוססות על מידע.
- **הקניית יכולות לעצמאיים באזור מנצ'סטר באמצעות הצעת הכשרות ייעודיות**, סיוע בצבירת יכולות, הכוונה עסקית והדרכה פיננסית.<sup>141</sup>
- **הפצת מידע והסברה על היתרונות בהעסקת פלחי אוכלוסייה מסוימים**, למשל עובדים מעל גיל 50, ועל השיטות המיטביות להעסקתם.<sup>142</sup>

ירושלים יכולה למנף תוכניות דומות כדי להכשיר צעירים ובוגרים שלא למדו בעבר מיומנויות המכשירות אותם למקומות עבודה, כולל בקרב האוכלוסייה החרדית והערבית, וכך להוביל להצלחה במקומות עבודה (בסקטור ההייטק, בענפים מסורתיים או במגזר הציבורי) גם אם לא קיבלו הזדמנויות למידה במערכת החינוך הפורמלית.

בפרט, ירושלים יכולה לפעול להנגשת מידע על מסלולי למידה עבור בוגרים, באקדמיה ומחוצה לה, לאוכלוסייה החרדית ולאוכלוסייה הערבית (בשפה ובניסוח מותאמים), שלעיתים קרובות לא מודעות לאפשרויות הלמידה הפתוחות עבורן. נוסף על כך, על ירושלים לוודא כי מסגרות הלימוד עבור בוגרים באותן קהילות נמצאות פיזית באזורים רלוונטיים ומותאמות מבחינת אופי הלימודים למאפייניהן של הקהילות, אחרת הנגישות ומידת ההיענות למסגרות הללו יפחתו.

כמובן שתמים לחשוב שגם תוכנית מקיפה כזאת תכניס את כלל האוכלוסייה הבוגרת בירושלים לשוק התעסוקה. עדין יוותרו עבור תושבים רבים סיבות להישאר מחוץ למעגל העבודה, למשל החשיבות שרואה החברה החרדית בלימוד התורה. עם זאת, ככל שהכשרות אלו יהיו נגישות יותר, כך יוותר חסם אחד פחות להשתלבות בשוק העבודה – ותמריץ גובר לעבוד.

<sup>141</sup> [Help for Self-Employed in Manchester](#), EnterprisingYou Website

<sup>142</sup> [Work and Skills](#), Greater Manchester Combined Authority



## חלק שלישי: תשתיות מאפשרות

**כדי שפעילות כלכלית תצליח, עליה להסתמך על תשתיות מאפשרות והון פיזי.** אלו בין היתר כוללים בנייני משרדים, תשתיות תחבורה ואפשרויות תחבורה ציבורית, תשתיות תקשורת וגישה לחשמל, מים וביוב. ללא תשתיות כאלה, חברות שנמצאות בעיר לא יצליחו לבצע פעילות עסקית בצורה יעילה, וחברות מחוץ לעיר לא ישקלו לעבור אליה. בחלק זה נעמיק בשני סוגי תשתיות שבהם ניתן לזהות פערים בירושלים, באופן שמקשה על פעילות כלכלית: משרדים ותחבורה, כלומר מיקומי העבודה הפיזיים והדרכים להגיע אליהם. נוסף על כך, נעמיק במחסור התשתיות במזרח ירושלים, שבה הפער הוא מקיף יותר.



## פרק 7: נדל"ן משרדי

**ירושלים סובלת מהיצע נמוך של בנייני משרדים.** כדי שעסקים יפעלו בירושלים הם צריכים אכסניה פיזית (וזאת למרות שעבודה מהבית הפכה מקובלת יותר). בירושלים יש מספר מוקדים מרכזיים לבנייני משרדים, כולל מרכז העיר, גבעת שאול, הר חוצבים, הגן הטכנולוגי במלחה ואזור תלפיות. עם זאת, מוקדים אלו לא מספיקים; על פי דוח של חברת Natam, שטח המשרדים בבניינים באזורים אלו עומד על כ-620 אלף מ"ר, בעוד באזורי העסקים המרכזיים בתל אביב (ללא ערים מסביב לתל אביב) השטח המקביל עמד על כ-2.8 מיליון מ"ר. נתונים אלו אמנם לא כוללים את כלל שטחי המשרדים בירושלים ובתל אביב, אך ממחישים את הפער המשמעותי בין ירושלים לבין לתל אביב בתחום זה.<sup>143</sup> הפער בשטחי משרדים במיקומים אטרקטיביים ונגישים הוא הגורם שאולי הכי מרתיע עסקים מהשתכנות בעיר, על פי שיחות עם גורמים שונים, בפרט בתעשיית ההייטק.

**ירושלים נמצאת בעיצומה של תנופת בנייה כדי לסגור חלק מפער היצע בתחום המשרדים.** בחמש השנים האחרונות, נרשמו מדי שנה בממוצע כ-185 אלף מ"ר של התחלות בנייה<sup>144</sup> וכ-115 אלף מ"ר של גמר בנייה<sup>145</sup> בתחום המשרדים, העסקים והמלונות יחד, על פי נתוני מכון ירושלים. ומשמעותי מכך, ירושלים כיום מובילה את פרויקט רובע הכניסה החדש בירושלים, שעתיד לכלול כ-1.2 מיליון מ"ר של שטחי משרדים, מסחר, מלונות ומגורים. הרובע המתהווה ממוקם בכניסה לירושלים, במרחק הליכה מקריית הלאום ומשוק מחנה יהודה, ובסמיכות לתחנת הרכבת יצחק נבון ולשלושה קווים עתידיים של הרכבת הקלה.<sup>146</sup>

לאור חשיבותם הרבה של פרויקט רובע הכניסה לירושלים ופרויקטים דומים בעתיד, ירושלים יכולה ללמוד מערים מובילות בעולם על הגורמים להצלחה של רובעי עסקים דומים. חברת EY והמכון לקרקע עירונית פרסמו דוח המדרג את רובעי העסקים המובילים בעולם ומתאר את הפרקטיקות המובילות להצלחתם, ואלו יפורטו להלן.<sup>147</sup>

### אם כן, מה מאפיין רובעי עסקים מובילים?

**הם נגישים לעובדים מבחינה תחבורתית.** לעובדים חשוב שמשרדים יהיו נגישים מבחינה תחבורתית, עם אפשרויות תחבורה מגוונות (כולל תחבורה ציבורית נגישה) שמאפשרות חווית הגעה חיובית.

**הם חלק מהמרקם העירוני ומתאפיינים בעירוב שימושים.** עסקים ועובדים מחפשים להתנהל ולעבוד במשרדים שנמצאים בסביבה עירונית שוקקת, עם קרבה למוקדי קניות, הסעדה ותרבות.

<sup>143</sup> דו"ח "Natam גיליון מספר 50: עסקאות נדל"ן – סקירת המחצית השנייה של שנת 2022, Natam, 2023

<sup>144</sup> לוח ט/3 - שטח התחלות בנייה בירושלים, לפי ייעוד, 2021-1980, השנתון הסטטיסטי לירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2022

<sup>145</sup> לוח ט/4 - שטח גמר בנייה בירושלים, לפי ייעוד, 2021-1980, השנתון הסטטיסטי לירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2022

<sup>146</sup> [רובע הכניסה לירושלים](#), אתר רובע הכניסה לירושלים

<sup>147</sup> [The Attractiveness of Global Business Districts report The Challenge to Remain Competitive](#), Urban Land Institute and EY, 2020

**הם מאפשרים עבור חברות קרבה לשווקים ושותפים עסקיים.** אין תחליף למפגש פיזי. קרבה פיזית ללקוחות, לספקי שירות, למומחים ולעסקים בתחומים דומים היא יתרון מרכזי עבור חברות, שבאמצעות קרבה זאת נהנים מגישה קלה להזדמנויות עסקיות.

**הם מתאפיינים בבניינים עם רמת איכות גבוהה.** עסקים מעוניינים שהמשרדים שהם שוכרים יהיו בבניינים עם רמת נראות טובה, איכות גימור גבוהה ושירותי תמיכה מצוינים.

**הם ירוקים.** ברובעי עסקים מובילים נעים ללכת בחוץ: יש ריאות ירוקות, עצים וצמחייה. היבט זה מספק עבור העובדים סביבה נעימה להיפגש, לנשום ולנוח.

**הם תחרותיים מבחינת עלויות.** נדל"ן משרדי הוא אחת מהעלויות הגדולות של עסק, ותחרות בין מוקדי משרדים שמובילה למחירים סבירים יותר היא אטרקטיבית עבור חברות.

**אחד מרובעי העסקים המובילים בעולם הוא מארונוצ'י (Marunouchi),** אזור עסקים בטוקיו, בירת יפן, על פי הדירוג של חברת EY והמכון לקרקע עירונית. החל משנת 2002, האזור עבר טרנספורמציה משמעותית. במסגרת השינוי, הרובע הפך מאזור עסקים מסורתי, הממוקד במשרדים בלבד, לאזור שמציג עירוב שימושים ונוחות הליכה מירבית. האזור הוא עדין מוקד משמעותי לעסקים – יש בו אלפי חברות ומאות אלפי עובדים – אך הוא גם עבר שינוי שהפך אותו ליותר אטרקטיבי לעובדים, לעסקים ולמבקרים. כך, נוספו פארקים ואזורים ירוקים, הותקנו ספסלים ושולחנות ברחובות, מספר החנויות באזור קפץ פי 3, נבנו מוזיאונים וגלריות לאומנות ונכנסו לאזור מקומות בילוי, הסעדה, אירוח וכושר. מובילי האזור גם מארגנים בו אירועים שונים והופעות של אמני רחוב. האזור, שגם נגיש מאוד לתחבורה ציבורית, הפך להיות מוקד לבילויים של תושבים בסופי שבוע מעבר לפונקציה העסקית שלו. אגב, את מרבית הפיתוח העירוני באזור הובילה חברה פרטית – מיצובישי.<sup>148</sup>

**ירושלים תראה ערך רב בלמידה מרובעי עסקים בערים כמו טוקיו,** ובפרט בהטמעת משרדיה העתידיים במרקם העירוני של ירושלים, באופן שימשוך כוח אדם, חברות ופעילות כלכלית. על ירושלים לוודא כי רובע הכניסה לעיר הופך להיות אזור שוקק ומוקד משיכה לתושבים ולתיירים מסיבות שאינן קשורות לעבודה - עם מוקדי מסחר, מקומות בילוי, שטחים ירוקים ומוסדות תרבות, תוך הנגשה ומקסום החיבורים של הרובע עם אזורים סמוכים ועם תחבורה ציבורית. נוסף על כך, עם התפתחות התהליך, על מפתחי הרובע להיות קשובים לנורמות העדכניות ביותר של חברות ועובדים בישראל ובעולם ולהתאים את הפרויקט אליהן. לבסוף, אין סיבה להסתפק בפרויקט זה, ויש להרחיב את היצע המשרדים (עם אותם העקרונות) בעיר באופן מתמשך, כולל במזרח העיר, וכן בשילוב עם פרויקטים אחרים של מגורים ומסחר - כדי למקסם את החיבור של החברות בעיר למרקם העירוני.

<sup>148</sup>[Tokyo's CBD: from business district to vibrant hub, Skyline Issue 11](#), Urban Redevelopment Authority, 2019; [From Swamp to Swanky: The History of Tokyo's Marunouchi District](#), Mareike Dornhege, Rethink Tokyo, 2019

## פרק 8: תחבורה

**תחבורה היא תנאי יסוד לקיום פעילות כלכלית.** תושבים בעיר ומחוצה לה משתמשים בתחבורה להגיע למקומות העבודה, המסחר והבילויים ולחזור למגוריהם – וכך מקיימים פעילות כלכלית. ככל שתשתיות התחבורה יהיו במצב טוב יותר, כך המשק המקומי יהיה יעיל יותר. וכן להפך; ככל שיהיו יותר קשיים ועומסים תחבורתיים בירושלים, כך ייפגע פריון העבודה, ייווצרו בזבזי זמן על חשבון פעילות כלכלית ויתקבלו החלטות לעזוב את העיר.

**אך יש לירושלים אתגרים תחבורתיים רבים.** אלו כוללים, למשל, שטח בנוי שאיננו תואם לפיתוח קל של תשתיות תחבורה ומבנה טופוגרפי מאתגר. ובעיקר: ירושלים סובלת מהשקעה מצטברת נמוכה מאוד בתחבורה ציבורית ביחס לערים אחרות בישראל, על פי מבקר המדינה, לצד מחסור בתשתיות תומכות כמו נתיבים מהירים לתחבורה ציבורית, חניוני לילה לאוטובוסים ומסופי תפעול.<sup>149</sup>

**אתגרים אלו מובילים לפער מהותי בתחום התחבורה בירושלים, ובפרט בתחבורה הציבורית.**<sup>150</sup> לפי מבקר המדינה (המתבסס על נתוני צוות תוכנית אב לתחבורה), כ-20-25 אחוזים מכלל הנסיעות הממונעות בירושלים היו בתחבורה ציבורית, אך השימוש בתחבורה ציבורית לנפש נמוך מהשיעור המקביל בתל אביב ובחיפה, כמו גם היקף תשתיות התחבורה הציבורית וההשקעה בהן (יצוין כי הנתונים הללו ישנים יחסית).<sup>151</sup>

**משיחות עם נוסעים רבים שמשתמשים בתחבורה ציבורית בירושלים (ומניסיון אישי) עולות בעיות שונות,** למשל צפיפות רבה על קווים מרכזיים; תדירות נמוכה מדי של קווים; עומסים שמאטים את מהירות האוטובוסים; תחנות אוטובוס לא נוחות, במיוחד בימים חמים או קרים; קושי בהגעה ממוקדי מגורים (שכונות שונות ברחבי ירושלים) למוקדי תעסוקה (למשל הר חוצבים וקריית הלאום); והיעדר אמינות ועדכניות של זמני הגעת האוטובוסים.

**בנוסף, ניכר כי הליכה איננה אמצעי מוביל להתניידות בירושלים.** על פי תחושות סובייקטיביות של תושבים שעמם שוחחתי, ירושלים לוקה בחסר בתחום ההליכותיות. אף שקיימים מספר רחובות שבהם ההליכה נעימה ומתאפיינת בעירוב שימושים (למשל הרחובות יפו ובן יהודה), המעבר בין ובתוך מרבית השכונות בירושלים איננו מזמין הליכה במקרים רבים, באופן שמקשה על התניידות ברגל או בהליכה כאמצעי משלים לתחבורה ציבורית.

**אמנם, ירושלים נמצאת בתנופה מבחינת פיתוח תשתיות התחבורה שלה.** כך, למשל, רשת הרכבות הקלות בירושלים נמצאת בתהליך פיתוח קווים נוספים, כולל הארכה של הקו האדום הקיים כיום, בניית הקו הירוק שיחבר בין שכונות העיר לבין הקמפוסים האוניברסיטאיים ופיתוח הקו הכחול

<sup>149</sup> דוח שנתי 71: התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים, מבקר המדינה, 2020

<sup>150</sup> דוח שנתי 71: התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים, מבקר המדינה, 2020

<sup>151</sup> דוח שנתי 71: התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים, מבקר המדינה, 2020

שיחבר בין השכונות גילה ורמות, שני קצוות של העיר.<sup>152</sup> במקביל, ירושלים פיתחה את רשת האוטובוסים בעיר, השיקה קווים חדשים ופרסמה מכרזים שהובילו לכניסת מפעילים נוספים.<sup>153</sup>

**עם זאת, תכנון הבנייה בירושלים לא תמיד לוקח בחשבון שיקולי תחבורה.** דוח מבקר המדינה בשנת 2020 מנה רשימה של שכונות ורחובות בירושלים שבהם היה תכנון לקוי של תחבורה ציבורית, מה שיוצר עומסים רבים ביציאה ובהגעה לאזור.<sup>154</sup> ניתן לראות ביטוי מוחשי לכך בתהליכי בנייה של מגדלי מגורים מרובים ברחבי העיר, לרבות באמצעות "פינוי בינוי", כאשר קיבולת המגורים המתוכננת איננה תואמת לקיבולת התשתיות התחבורתיות הצפויה במקדים רבים של התחדשות עירונית. בצירוף עם תחושות התושבים המתוארות לעיל לגבי הליקויים הקיימים בתחבורה הציבורית כיום, עולה באופן ברור כי יש לירושלים כברת דרך רבה לעבור בדרך למערכת תחבורה מיטבית.

**ירושלים יכולה ללמוד משינויים שעברו ערים אחרות בעולם בכל הקשור לתחבורה ציבורית.** כאמור, ירושלים נמצאת כבר בתנופה של בניית תשתיות תחבורה חדשות. אך לא חייבים לחכות למימוש פרויקטי ענק כדי לשפר את התחבורה כבר בטווח הקצר. על כן, ירושלים תיתרם מלמידת עקרונות לפיתוח התחבורה העירונית מערים אחרות שעשו טרנספורמציה בתחום הזה; עקרונות אלו רלוונטיים גם טרם שמושלמת רשת הרכבת הקלה.

**עיר אחת כזאת היא סיאול בדרום קוריאה.** בין השנים 2004 ל-2010, סיאול יותר מהכפילה את שיעור הנסיעות באוטובוסים מתוך כלל הנסיעות באמצעות רפורמה מקיפה שלקחה בחשבון גם את המגבלות הפיננסיות של העיר.<sup>155</sup> טרם הרפורמה, סיאול התאפיינה בעומסים רבים בכבישים; בהיעדר אמינות, שירותיות ויעילות של מערכת התחבורה הציבורית; בזיהום רב שהגיע מכלי רכב; ובתחרות רבה על מקומות חניה. הגם שהייתה בעיר מערכת מטרן, זו לא הספיקה לצרכי העיר. רשת האוטובוסים במיוחד סבלה מפערים רבים, כולל היעדר התאמה בין הביקוש לשירותי אוטובוסים להיצע הקווים, מסלולי אוטובוסים לא הגיוניים, חיבוריות נמוכה בין מערכת המטרן לרשת האוטובוסים, זמני נסיעה ארוכים ומחסור בקווים באזורים רבים. כל אלו גרמו לנזק כלכלי שהוערך במיליארד דולרים.<sup>156</sup>

**בשנת 2004, סיאול החלה לבצע רפורמה מקיפה ברשת האוטובוסים שלה.** ההבנה הייתה שלאור העלות הכספית וזמני הפיתוח של הרחבת מערכת המטרן, זאת לא מציעה פתרון סביר לטווח הקצר-בינוני, ורפורמת אוטובוסים היא דרך לשפר מהותית את בעיית העומסים. כחלק מהרפורמה, סיאול ביצעה מספר רב של צעדים, כולל:

- **יצירת וועדת תושבים פומבית שכללה נציגי ציבור, ארגוני חברה אזרחית ומומחים.** זו הייתה מעורבת בתכנון ויישום הרפורמה באוטובוסים, ואפשרה לרשויות להקשיב לטענות, להצעות ולתלונות של תושבים. תושבים היו למשל מעורבים בהחלטה על שינוי מסלולי האוטובוסים והוספת קווים חדשים בהתאם להעדפות הנוסעים.

<sup>152</sup> [הרכבת הקלה](#), צוות תוכנית אב לתחבורה ירושלים

<sup>153</sup> [אוטובוסים](#), צוות תוכנית אב לתחבורה ירושלים

<sup>154</sup> [דוח שנתי 71: התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים](#), מבקר המדינה, 2020

<sup>155</sup> [Reforming Public Transportation in Seoul](#), Joonho Ko, Seoul Solution, 2014

<sup>156</sup> [Reforming Public Transportation in Seoul](#), Joonho Ko, Seoul Solution, 2014

- **שינוי פריסת רשת האוטובוסים** להגיון המוביל של קווים עורקיים המתחברים לקווים מזינים.
- **שיפור החיבוריות של אוטובוסים עם אוטובוסים אחרים ועם תחנות מטרו קיימות ברחבי העיר**, כולל בניית טרמינלים שישמשו למעבר נוח בין קווי אוטובוס שונים או בין אוטובוסים למטרו.
- **שיפור פיזי של תחנות האוטובוס** הפרוסות ברחבי העיר והפיכתן לתחנות הנוחות למשתמש, גם מול פגעי מזג האוויר.
- **עידוד השקעה פרטית בהיבטים שונים של הרפורמה**, כולל בטרמינלים למעבר בין אמצעי תחבורה. היבט זה חסך לציבור רבות מהעלויות הכרוכות ברפורמה ואפשר לערב בעלי עניין נוספים מהמגזר הפרטי.
- **השקעה בתשתיות חניה חדשות** לאוטובוסים.
- **הגדרת נתיבי תחבורה ציבורית חדשים** ומזעור הפרעות לנתיבים קיימים.
- **שיפור האינטגרציה עם מערכת המטרו הקיימת.**
- **שיפור האמינות של השירות** ודיוק העמידה בזמנים של האוטובוסים.
- **ביצוע צעדים שונים להגדלת התחרותיות** בין חברות אוטובוסים, למשל פרסום מכרזים חדשים לתפעול הקווים.
- **ניתוח מתמיד של נתוני מהירות ואמינות של אוטובוסים** והתאמת הרשת בהתאם.
- **שינוי מערכת התמריצים של חברות האוטובוסים** כך שאלו יקבלו תמריץ כספי ככל שאמינות השירות תעלה.
- **הקמת צוות לפקח על התקדמות הרפורמה** שכלל מומחים לתחבורה, חוקרים ונציגי עירייה.<sup>157</sup>

**כתוצאה מהשינוי, סאול חוותה עליה דרמטית באיכות התחבורה הציבורית.** שיפור זה התבטא במדדים רבים: שיעור הנוסעים שמשתמשים בתחבורה הציבורית עלה דרמטית; מהירות האוטובוסים בזמני העומס עלתה בכ-30 אחוזים; שיעור הנוסעים שמדווחים על שביעות רצון עלה כמעט פי שלוש; מספר תאונות הדרכים שעירבו אוטובוסים ירד בכ-24 אחוזים; וזיהום האוויר בסיאול ירד משמעותית.<sup>158</sup>

**ניתן לייחס חלק משמעותי בהצלחת הרפורמה בסיאול לשיח מתמיד בין בעלי עניין שונים**, כולל תושבים, חברות אוטובוסים, מומחים ונציגי העירייה. שיח זה אפשר לשלב בין התכנון "מלמעלה למטה" לבין המציאות בשטח. **אך חלק מהצלחת הרפורמה גם היה קשור לאמביציה שלה ולנכונות לשנות את מערכת האוטובוסים מן היסוד.**<sup>159</sup>

**הפעולות שביצעה סיאול מזכירות במידה מסוימת את פעילותה של ירושלים**, שכאמור נמצאת בתנופה של פיתוח מערכת התחבורה הציבורית. עם זאת, **ניתן ללמוד מהיקף של הרפורמה בסיאול ומהצלחתה** כיצד ניתן לתכנן שינוי משמעותי בתחבורה ציבורית ולערב בו תושבים – במיוחד בכל הקשור לרשת האוטובוסים. יוזמות שניתן להעמיק בהן בירושלים כוללות לדוגמה שיתוף ציבור מתמשך ותדיר באשר למסלולי אוטובוסים; שיפור הנוחות של ההמתנה בתחנות האוטובוס ברחבי העיר (למשל

<sup>157</sup> [Reforming Public Transportation in Seoul](#), Joonho Ko, Seoul Solution, 2014

<sup>158</sup> [Reforming Public Transportation in Seoul](#), Joonho Ko, Seoul Solution, 2014

<sup>159</sup> [Reforming Public Transportation in Seoul](#), Joonho Ko, Seoul Solution, 2014

הגנה מפני פגעי מזג אוויר); מעקב יומיומי על נתונים הקשורים לרשת האוטובוסים ומגנון לייזום פעולה מיידית לשיפור הביצועים בעקבות הנתונים; הגדרת נתיבים ייעודיים חדשים לאוטובוסים (נת"צים); שינוי, במידת הניתן, של מערכת התמריצים של חברות האוטובוסים לתיעדוף נוחות נוסעים ואמינות השירות; והשקעה בתשתיות לאוטובוסים עצמם.

**במקביל, יש לפעול לזרז ככל הניתן את השלמתה של רשת הרכבת הקלה בירושלים,** תוך מיקוד בביצוע אפקטיבי ומהיר החוזה מראש בעיות אפשריות שייתכן שיעכבו את התהליך. כאן ניתן ללמוד מהניסיון המצטבר של ירושלים ושל ערים אחרות בארץ ובניית רכבות קלות ותשתיות אחרות.

**לבסוף, יש לשפר את מידת ההליכתיות** (נוחות, נגישות ואיכות תנאי ההליכה) של רחובות מרכזיים בירושלים ושל המעבר בין שכונות, אזורי מסחר ואזורי תעסוקה. הדבר יאפשר להעלות את שיעור השיעור בהליכה ככלי תחבורה מרכזי, המשולב עם תחבורה ציבורית, כאלטרנטיבה לשימוש ברכב הפרטי שיוצר פקקים ושפוגע בפריון הכלכלי.





## פרק 9: מזרח ירושלים

**אזור מזרח ירושלים סובל ממחסור מהותי בתשתיות.** בעוד במערב העיר יש לשפר, לדוגמה, את התחבורה הציבורית, קיימות בה ככלל תשתיות בסיסיות לקיום פעילות כלכלית (ולקיום חיים תקינים), כגון תשתיות תקשורת, אנרגיה, מים וביוב בתפקוד טוב. לעומת זאת, במקומות רבים במזרח העיר גם תשתיות בסיסיות אינן קיימות, באופן שמהווה חסם לפעילות כלכלית תקינה.

**לפי מכון ירושלים, פער התשתיות במזרח העיר הוא נרחב.** לפי מחקר שערך המכון, מעל 60 אחוזים מהמקרקעין במזרח ירושלים אינם מוסדרים; הגישה למוקדי תעסוקה ברכב פרטי ובתחבורה ציבורית לוקה בחסר; תדירות והיקף הניקיון מועטים יחסית; והשטח הציבורי לנפש במזרח ירושלים הוא פחות ממחצית מהשיעור המקביל במערב העיר.<sup>160</sup> בהחלטה 3790, הממשלה הגדירה תוכנית רב-שנתית לפתח כלכלית את מזרח ירושלים ולצמצם את הפער בין מערב העיר למזרחה. במסגרת התוכנית, הוחלט על השקעת מאות מיליוני שקלים בשנה בחינוך, השכלה גבוהה, תעסוקה, רווחה, מסחר, תחבורה, תשתיות, בריאות ורישום מקרקעין.<sup>161</sup> עם זאת, תוכנית זו לא בהכרח מספקת כדי לסגור את הפערים; לפי ניתוח מכון ירושלים, רק חלק קטן מהתקציב מוקדש לשירותים הפוגשים את התושבים ביום-יום, והיקף התקציב לנפש נמוך ביחס לתוכניות חומש מקבילות לכלל החברה הערבית בישראל (למשל החלטה 550).<sup>162</sup>

**ללא ספק, המאפיינים הספציפיים – הפוליטיים, הכלכליים והתרבותיים – של הפער בין מזרח למערב ירושלים הם ייחודיים, אך הם מזכירים את הניסיון של ערים אחרות שהתמודדו ומתמודדות עם אתגרים דומים.** ערים שגם הן התמודדו עם פערים על רקע פוליטי, דתי או עדתי, כוללים גם את בלפסט (צפון אירלנד), ניקוסיה (קפריסין), בירות (לבנון) ומוסטאר (בוסניה והרצגובינה). למרבה הצער, אין מודל מעולה לאינטגרציה של חלקים שונים של הערים הללו. נראה שסגרגציה ופערים משמעותיים נותרו בכל הערים הללו, כולל בתחום התשתיות, לצד המשך חששות מאלימות.<sup>163</sup>

**אחת מהערים הללו היא כאמור בלפסט, בירת צפון אירלנד, שכמו ירושלים מחולקת; ספציפית, בלפסט מחולקת בין המערב הקתולי והמזרח הפרוטסטנטי.** עשורים של אלימות בצפון אירלנד, שהיו ידועים בשם "הצרות" (The Troubles), הסתיימו בשנת 1998 עם אלפי הרוגים והובילו לבנייתן ההדרגתית של חומות פיזיות במקומות שונים בעיר שנועדו להפריד בין הקהילות - ושקיימות עד היום. אם כן, בלפסט היא אחת הערים בעולם שמזכירות במידה מסוימת את המצב בירושלים (חרף הבדלים משמעותיים בין הערים).

<sup>160</sup> אינדיקטורים לתשתיות ולתכנון במזרח ירושלים, יאיר אסף-שפירא ועומר יניב, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2020

<sup>161</sup> החלטת ממשלה: צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים, מספר החלטה 3790, משרד ראש הממשלה, 2018

<sup>162</sup> ירושלים עם הפנים קדימה: קובץ המלצות לממשלה ה-37, חוקרי מכון ירושלים למחקרי מדיניות בעריכת רחלי הכהן,

מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2023, עמ' 37 – 38

<sup>163</sup> Divided Cities: Belfast, Beirut, Jerusalem, Mostar, and Nicosia, Jon Calame and Esther Charlesworth, University of Pennsylvania Press, 2012

**כמו בירושלים, לבלפסט יש עוד פערים רבים שנותרו וניתוק בין החלקים השונים של העיר, אך יש מספר פרקטיקות שירושלים יכולה ללמוד מבלפסט:**

- אחת מהן, למשל, היא **פרסום חזון כולל לאינטגרציה של העיר**. בשנת 2017, בלפסט השיקה תוכנית אסטרטגית בשם "The Belfast Agenda". התוכנית שמה למטרה להצמיח את הכלכלה של העיר ככלל, כולל הגדלת התעסוקה, פריון העבודה, ההשקעות הנכנסות, ההכנסות מתיירות ומספר העסקים; אך גם הניחה יעדים קונקרטיים להפחתת הפערים בין השכונות השונות של העיר, למשל הפחתה בשליש של הפער בתוחלת החיים, הקטנת הפערים בין מוסדות החינוך וצמצום הפערים הכלכליים.<sup>164</sup> כחלק מהותי מהחזון, הוגדרו יעדים ספציפיים להכליל את כלל חלקי העיר בצמיחה.<sup>165</sup>
- נוסף על כך, **הוגדרו אזורים ספציפיים כ-"אזורי פעולה מיוחדים"**. הוגדרה תוכנית אסטרטגית לפתח את התשתיות באזור מרכז העיר כך שיתחבר בצורה נוח לשכונות השונות מסביב. בפרט, הוגדרו חמישה אזורים בבלפסט כ-"אזורי פעולה מיוחדים", שבהם ניתנה תשומת לב מיוחדת לפיתוח אזורים שהם מצד אחד בלתי-מפותחים ומצד שני באזורים אסטרטגיים - שחלקם בתפר שבין שכונות עם אוכלוסייה שונה (בדומה למשל לאזור העיר העתיקה בירושלים ולתפר שבין מערב העיר למזרחה).<sup>166</sup>
- מעבר לכך, **נבנו תשתיות במיקומים אסטרטגיים לחיבור חלקי העיר השונים**. כך, למשל הוגדרו קווי אוטובוסים מהירים בין צדדים שונים של העיר תוך מיקוד בחיבור בין קהילות שונות בעיר; נסללו שבילי אופניים בין השכונות; והושקו תשתיות דיגיטליות ברחבי העיר, כולל בשכונות עניות (למשל סיבים אופטיים ותשתיות דור 5).<sup>167</sup>
- **יוזמות נוספות - הן מצד העיר והן מצד החברה האזרחית - פועלות לאיחוד כלכלי וחברתי בין החלקים השונים של העיר**. כך, למשל, העירייה מפעילה את "יחידת היחסים הטובים" שפועלת לקדם את הקשרים בין שכונות שונות באופן פעיל, באמצעות ייזום מקומות ציבוריים שיתופיים, שירותים משותפים, אירועים תרבותיים ושיח עם מנהיגי קהילות;<sup>168</sup> וארגוני חברה אזרחית, כמו East Side Partnership, מסייעים לקידום אינטגרציה ופיתוח כלכלי בשכונות ספציפיות.<sup>169</sup>

**עם זאת, כאמור, עדין יש לבלפסט עוד כברת דרך לפני ההגעה לאינטגרציה כלכלית ולהותרת תקופת "הצרות" מאחור.** למרות שבלפסט כונתה בעשור לאחר תום תקופת "הצרות" כ-"נמר הקלטי" לנוכח השקעות נכנסות, כניסה של חברות בינלאומיות והתפתחותו של מסחר מחודש,<sup>170</sup> הכלכלה בצפון אירלנד (שמרכזת בבלפסט) עדין תלויה בתמיכה של ממשלת בריטניה ובמשרות של המגזר

<sup>164</sup> [The Belfast Agenda](#), Belfast City Council, 2017

<sup>165</sup> [Our commitment to Inclusive Growth](#), Belfast City Council, 2019

<sup>166</sup> [Belfast City Centre Regeneration and Investment Strategy](#), Belfast City Council, 2015

<sup>167</sup> [Draft Economic Strategy for Belfast Executive Summary 2022 – 2030](#), Belfast City Council, 2022

<sup>168</sup> [Good relations](#), Belfast City Council

<sup>169</sup> [Background](#), East Side Partnership

<sup>170</sup> [Belfast is Open for Business](#), Von Kerry Capell, Spiegel International, 2008

הציבורי; הביצועים במערכת החינוך עודם נמוכים ובלתי-שוויוניים; וניכר כי הפעילות הכלכלית נמוכה מהפוטנציאל. אם כן, קשה לקרוא לבלפסט סיפור הצלחה מובהק בהקשר הזה.<sup>171</sup>

**בהיעדר מודל ברור להצלחה באיחוד כלכלי של ערים מפורדות, ירושלים יכולה להיות המודל הזה, לצד שימור ציפיות ריאליות.** קשרים כלכליים יכולים לתפקד כמנגנון שדרכו אפשר יהיה לאחד את חלקי העיר. גם לנוכח הבדלים אידיאולוגיים בולטים ואיבה רבה, מקומות תעסוקה ופעילות כלכלית הדדית הם הגשר שיאפשר לתושבי מזרח ירושלים להיות חלק מהמרקם העירוני של יתר העיר. גם כאן, התפקיד של העירייה הוא להסיר חסמים לפעילות כלכלית הדדית, תוך שימור מספר עקרונות:

- **מיפוי מדוקדק ומקיף של פערי התשתיות** (חשמל, מים, תחבורה) והחלטה על ההשקעה הנדרשת כדי לסגור את הפערים.
- **עיצוב מרחבים ציבוריים** שיאפשרו לאוכלוסיות משני חלקי העיר ליצור אינטראקציות חיוביות.
- **שיפור החיבוריות התחבורתית בין מזרח העיר למערבה.**
- **מיקוד בהשקעות שיבססו מקומות תעסוקה** בתחומים מובילים כמו תיירות והייטק.
- **שיח מתמיד עם מנהיגי קהילות ותושבים** כדי לוודא שההשקעה תואמת את הצרכים המקומיים והיעדר התייחסות לכלל "מזרח ירושלים" כמקשה אחת.
- **עליית מדרגה בהענקת שירותים עירוניים** לצד אכיפה עירונית וגביית מיסים.

הגם שלא ספק יותרו פערים אידיאולוגיים, תרבותיים ופוליטיים בין חלקי העיר, שיפור החיבוריות הכלכלית ומצב התשתיות במזרח העיר יסייעו בהפיכת מצב מאתגר למאתגר פחות.

<sup>171</sup> [What is the economic legacy of Northern Ireland's Troubles?](#) Graham Brownlow, Economics Observatory, 2021



## סיכום: ההזדמנות הגדולה של ירושלים

**ירושלים לא חייבת להישאר מהעניות שבערי ישראל.** בעשור הקרוב אפשר לשנות את המגמה ארוכת-השנים של הירידה בדירוג של ירושלים באשכול חברתי-כלכלי. ירושלים יכולה להיות מקום של שגשוג, חדשנות וצמיחה – גם אם האתגרים המסורתיים לא יאפשרו לה להיות אחת מהערים העשירות בישראל. עלייה חזרה לאשכול חברתי-כלכלי 5, ומעבר לכך, היא לא בגדר חלום בלתי-אפשרי.

האם זו תקווה תמימה ואופטימית מדי? אולי, אך לפני שמכריזים על כך כדאי לבחון ערים שביצעו שינויים מוצלחים במקדים השונים שנחוצים כדי להגיע לשגשוג ירושלמי: **מקומות תעסוקה, הון אנושי ותשתיות מאפשרות.** גם הערים הללו חוו אתגרים עמוקים – והצלחתן ממחישה שגם ירושלים יכולה להצליח.

**כדי להגדיל את היצע מקומות העבודה שבירושלים** (ובכך למשוך עוד כוח אדם איכותי), העיר יכולה לפעול להצמיח בצורה משמעותית ארבעה מגזרים כלכליים: ההייטק, המגזר הציבורי, התיירות והעסקים הקטנים והבינוניים. במסגרת זאת, ירושלים תראה ערך מהמשך בנייתו של מגזר **ההייטק**, ויכולה ללמוד **מאיינדהובן** כיצד לבנות אקו-סיסטם המשלב בין העיר, האקדמיה והתעשייה. ירושלים יכולה להפוך **לעיר ממשל אמיתית** אם תפעל עם ממשלת ישראל למשך פעילות ממשלית לשטחה ותשכיל להפוך את קריית הלאום לחלק מהותי מהמרקם העירוני, כפי שהצליחה **ברלין** לעשות. ירושלים יכולה לבנות את מגזר התיירות שלה, וללמוד מפרקטיקות שביצעה **בנגקוק** – אחת מערי התיירות המובילות בעולם. לבסוף, **עסקים קטנים ובינוניים** יכולים להיות גם הם מנוע צמיחה עבור ירושלים, אם תממש פרקטיקות מומלצות של גופים בינלאומיים באשר לקידום עסקים.

כדי **למשוך כוח אדם איכותי ולמנוע את עזיבתו**, על ירושלים לשפר מהותית את **איכות החיים** בה, מעבר למגמה המבורכת של שיפור ניקיון העיר. אפשר לקחת כמודל להשראה את **קוריטיבה**, שעשתה שינוי היסטורי באיכות החיים בה באמצעות שימוש באמצעים יצירתיים ליפות את פני העיר, לשפר את מערכת התחבורה הציבורית ולבסס את המרחב הציבורי. בתחום **הדיור**, ניתן לבצע רשימה של צעדים, שעליהם ממליצים דוחות של גופים בינלאומיים, כדי להגדיל את היכולת להשיג פתרונות דיור, כולל ציפוף השכונות (מה שמקודם היום בכל הכוח ע"י העירייה); אך חשוב לעשות זאת תוך **תכנון תואם של תשתיות, הגדלת החיבוריות שבין שכונות ועירוב שימושים.**

כדי **לחזק את ההון האנושי שבה כיום**, ירושלים יכולה להתחיל ליישם תוכנית שאפתנית לשפר את החינוך בבתי הספר, כפי **שלוונדון** עשתה, ולעשות ככל הניתן כדי לשלב בה גם את האוכלוסייה החרדית והערבית. מעבר לכך, ירושלים יכולה להציע תוכנית מקיפה לשיפור מיומנויות של בוגרים ירושלמים בכל המגזרים, מהלך שאת פירותיו אפשר לראות בטווח הקצר יותר, כמו שעשתה **מנצ'סטר**.

כדי לבסס את תשתיותיה להצלחת הפעילות הכלכלית, ירושלים צריכה לפעול לבנות את **תשתיות הנדל"ן המשרדי שלה, את מערכת התחבורה שלה, וככלל לחזק את התשתיות במזרח ירושלים.** כך, בעת שירושלים מבססת את **הנדל"ן המשרדי שבה**, ובפרט כאשר היא בונה את רובע הכניסה לעיר, עליה לבחון מודלים מוצלחים של רובעי עסקים, כמו המודל **בטוקיו**, שמתאפיין בעירוב שימושים ושימוש הון אנושי לעבוד באזור – וכן גם אנשים שאינם עובדים באזור. בתחום **התחבורה**, ירושלים

יכולה להמשיך את תנופת הפיתוח של מערך התחבורה הציבורית שלה, ובמקביל לבניית רשת הרכבת הקלה לעשות טרנספורמציה גם בתחום האוטובוסים, כמו **סיאול**, שהצליחה לשפר מהותית את התחבורה הציבורית שלה.

**במזרח ירושלים**, ירושלים צריכה להשקיע כדי לבנות תשתיות חסרות ולעשות את המיטב כדי לשלב בין חלקי העיר מבחינה כלכלית. ירושלים יכולה ללמוד פרקטיקות מסוימות **מבלפסט**, שסבלה ועדין סובלת מאתגרים ביטחוניים וחברתיים המקבילים במידה מסוימת לאלו של ירושלים, אך יצרה תוכנית אסטרטגית במטרה להתגבר עליהם.

**ההזדמנות הכלכלית הגדולה של ירושלים היא פיתוח חזון הוליסטי לעיר, שלא קיים היום.** כיעד מהותי, על החזון הזה לקדם הכללה של האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית בפעילות כלכלית, מה שיאפשר קפיצת מדרגה שרבים לא מדמינים היום שאפשרית. קפיצה זו תתאפשר רק בהינתן פעולה נמרצת בכל התחומים - התעסוקה, ההון האנושי והתשתיות - ולמידה ממה עבד בעולם.

**כדי לממש חזון כזה, נדרשת הירתמות של ההנהגה הפוליטית של העיר, של ממשלת ישראל, של עובדי העירייה, של החברה האזרחית בירושלים, של המגזר הפרטי בירושלים והכי חשוב - של תושבי ירושלים, שבהם כל אלו תלויים.**

"עתידה ירושלים לעשות מטרפולין לכל הארצות"  
שמות רבה, פרשה כ"ג

