

JERUSALEM מכון ירושלים
INSTITUTE למחקרי מדיניות
FOR POLICY معهد القدس
RESEARCH لبحث السياسات



ירושלים כעיר ממשל: מסמך מדיניות

נדן פלדמן, שרית בן שמחון, תמי גבריאלי,
אראלה גנן, ליאור שילת



תוכנית היובל: מחקרי עיר ממשל

ירושלים כעיר ממשל: מסמך מדיניות

נדן פלדמן, שרית בן שמחון פלג, תמי גבריאלי, אראלה גנן, ליאור שילת

מחקרי מכון ירושלים למחקרי מדיניות – מספר 500

תוכנית היובל: מחקרי עיר ממשל

ירושלים כעיר ממשל: מסמך מדיניות

נדן פלדמן, שרית בן שמחון פלג, תמי גבריאלי, אראלה גנן, ליאור שילת

© 2019, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

בית חי אלישר

רח' רד"ק 20, ירושלים 9218604

<http://www.jerusalemstitute.org.il>

<http://www.en.jerusalemstitute.org.il>

E-mail: machon@jerusalemstitute.org.il

תקציר מנהלים

מסמך מדיניות זה, המצטרף לשורת עבודות של מכון ירושלים למחקרי מדיניות בנושא עיר ממשל בשנים האחרונות, נועד להציג בפני מקבלי החלטות את היתרונות הכלכליים והאחרים הגלומים בהפיכתה של ירושלים לעיר ממשל פעילה ומוצלחת.

עיר ממשל מוצלחת היא עיר בירה שבה המגזר הממשלתי מהווה חלק מרכזי במרקם העירוני, וסביבו מתקיימת מערכת שלמה של מרכיבים עוטפים – זהו האקו־סיסטם הממשלי. בין מרכיבי האקו־סיסטם מתקיימת שורה של אינטראקציות מסוגים שונים כשבליבם שיתופי פעולה בנושאי חשיבה, פיתוח ידע ופיתוח כלים חדשניים לשיפור הממשקים שבין המרכיבים הללו. המרחב הפיזי־אורבני של העיר, המכיל את המגזר הממשלתי, הוא זירת ההתרחשות של האינטראקציות הללו.

שתי דוגמאות בולטות לערי ממשל מוצלחות הן וושינגטון וברלין. בדומה לירושלים, גם הן היו עד לאחרונה רחוקות מלהוות דגם מוצלח של עיר ממשל. אולם בשני העשורים האחרונים הפכו שתי הערים לסיפור הצלחה גלובלי. בשתיהן מתקיימים כיום ההיבטים המרכזיים לפעילותה של עיר ממשל מוצלחת: מיקום מרכזי ואטרקטיביות של קריית הממשלה; נגישות טובה לקריית הממשלה; פעילות של כל מרכיבי האקו־סיסטם בעיר; ומסה קריטית של אוכלוסייה צעירה וחזקה, שעובדת במרכיבים השונים באקו־סיסטם הממשלי.

חלק מההיבטים הללו מתקיימים גם בירושלים, בעוד אחרים חסרים, או מתקיימים בצורה חלקית מאוד. בירושלים מועסק המספר הגדול ביותר בישראל של עובדים בשירות הממשלתי, אך רק כמחצית מהם מתגוררים בעיר. גם האקו־סיסטם הממשלי בעיר אינו מושלם, וחסרים בו כמה מרכיבים משמעותיים ובראשם שגרירויות זרות, תקשורת ומשרדי לובינג וייעוץ אסטרטגי. נוכחות הממשלה בבירה אף היא אינה מלאה.

קריית הלאום היא העוגן המרכזי של האקו־סיסטם הממשלי בירושלים וממוקמת במיקום מרכזי בעיר. אולם למרות חשיבותה לעיר ולממשלה, מדובר באזור אנטי עירוני, שלא מקיים כלל מערכת יחסים עירונית עם העיר שסביבו ואינו אטרקטיבי לעובדים בו. ניכר כי אין עניין שקריית הלאום תהיה מוקד תעסוקה נגיש רגלית או בתחבורה ציבורית מביתם של העובדים והמבקרים. תוכנית מאושרת, שהוכנה לקריית הלאום ('קימל אשכולות')

ומנסה להתמודד עם חלק מהבעיות הללו, אינה ממומשת, בין היתר בשל חסמים הנובעים משיקולים ביטחוניים ולאור חשש מהתנגדויות של עובדים.

לבניית עיר ממשל מתפקדת יש פוטנציאל גדול בחיזוקה של עיר הבירה. זהו ביטוי לדמוקרטיה בריאה וחזקה, עם מעבר עשיר של ידע ורעיונות בין השחקנים. עיר ממשל היא עוגן לפעילות כלכלית עירונית וגורם למשיכת תיירות מקצועית, ומהווה מקור גאוה לעובדי הממשל, לעיר ולמדינה.

לאור הפוטנציאל הגדול שיש במהלך לפיתוחה של ירושלים, מוצע לממשלת ישראל ולעיריית ירושלים לנקוט שורה של צעדים מידיים להפיכתה לעיר ממשל מוצלחת. ההמלצות מחולקות לשלושה מרכיבים: נגישות, מסחר ועירוניות ואקו־סיסטם.

ההמלצות בתחום הנגישות כוללות צעדים שיקלו על הגישה לקריית הממשלה מהשכונות הסמוכות להולכי רגל ולרכיבי אופניים, כמו גם: הגברת תדירות התחבורה הציבורית באזור והפעלת מערך שאטלים מקריית הלאום לריכוזים אחרים של משרדי ממשלה ולאתרי מסחר ותחבורה מרכזיים בעיר.

ההמלצות בתחום המסחר והעירוניות כוללות, בטווח המידי: הפעלת בית קפה בגן הוורדים, הפעלת משאיות מזון בין משרדי הממשלה ופיתוח שטחי מסחר ואינטראקציה בקריית הלאום. בטווח היותר ארוך כוללות ההמלצות הכנת תוכניות לשלושת הרחובות המרכזיים שבקריית הממשלה (רחוב קפלן, שדרות רבין ודרך רופין).

בהמלצות לפיתוח האקו־סיסטם מופיע פרויקט 'עיר ממשל' ברשות לפיתוח ירושלים, כולל פרויקטור ייעודי שיעסוק בנושא. מטרת הפרויקט יהיו לחזק את הקשרים בין מרכיבי האקו־סיסטם הממשלי, להפוך את קריית הלאום לעוגן תוסס, חי ומחובר לעיר ולהגדיל את הפעילות הכלכלית בעיר סביב פעילות הממשלה ומרכיבי האקו־סיסטם הממשלי.

בנוסף כוללות ההמלצות לפיתוח האקו־סיסטם גם האצה של מעבר היחידות הממשלתיות לירושלים; הרחבת הפעילויות של עמותת 'רוח חדשה'; הקמת פורום עיר ממשל, שימש מעטפת ארגונית לאקו־סיסטם הממשלי; והקמת מבנה פיזי לפורום עיר ממשל בקריית הלאום.

יישום ההמלצות יעניק תנופה לפיתוחה הכלכלי של ירושלים ולחיזוק מעמדה כליבה הממשלי של מדינת ישראל. בנוסף, הדבר יוכל לשמש כמהלך מניע לגיבוש תוכנית אסטרטגית מקיפה בנושא עיר ממשל בירושלים בשנים הקרובות.

תוכן עניינים

6	מבוא
8	1. עיר ממשל והאקו־סיסטם הממשלי
8	1.1 מהי עיר ממשל?
12	1.2 וושינגטון וברלין כמודל
14	2. ירושלים כעיר ממשל: המצב הקיים
14	2.1 מיקום ואטרקטיביות
16	2.2 נגישות
17	2.3 מרכיבי האקו־סיסטם בעיר
19	2.4 אוכלוסייה
20	2.5 ניסיונות לפיתוח האקו־סיסטם הממשלי בירושלים
21	3. המלצות עיר ממשל
22	3.1 המלצות בתחום הנגישות
23	3.2 המלצות בתחום המסחר והעירוניות
25	3.3 המלצות בתחום האקו־סיסטם
28	סיכום
30	מקורות

מבוא

מסמך מדיניות זה, העוסק בפיתוח ירושלים כעיר ממשל, מוגש למשרד ירושלים ומורשת ולרשות לפיתוח ירושלים כחלק מסדרת מחקרים בנושא. זאת במסגרת תוכנית מחקרי 'היובל' לפיתוח הכלכלי של ירושלים.

מסמך זה הוא **תוצר של המחקר הראשי בסדרה – 'עיר וממשל בציון'** – שהוגש ב־2018.¹ באותו מחקר סקרנו את ההיסטוריה של ירושלים כעיר ממשל במאה השנים האחרונות, ניתחנו לעומק את המגזר הממשלתי בעיר תוך השוואה לערי בירה אחרות בעולם, והצגנו דרכים לפיתוח ממשקים בין העיר לבין הממשל, לטובת חיזוק ירושלים כבירה השלטונית של ישראל.

במסגרת מחקרי עיר ממשל נערכו בשנה החולפת **עוד שני מחקרים**: הראשון הוא מחקר על העברת היחידות הממשלתיות לירושלים, שהוגש למשרד לירושלים ומורשת באפריל 2018. השני הוא מחקר יומני השרים, שיפורסם בקרוב.

מחקר העברת היחידות הממשלתיות מתמקד בתועלת הכלכלית שתצמח לירושלים כתוצאה מהעברתן לעיר של 91 יחידות, מתוקף החלטת ממשלה שהתקבלה כבר לפני יותר מעשור.² המחקר מצא כי העברת היחידות, שרובן ממוקמות כיום באזור תל אביב, תניב לירושלים תועלת כלכלית ישירה של 382.1 מיליון שקלים בשנה ותביא לתוספת של 9,540 עובדים לפחות. המחקר ממליץ להאיץ את הליך העברת היחידות לעיר במאמץ משולב של המשרד לירושלים ומורשת ומינהל הדיור הממשלתי.

מחקר יומני השרים 'יש שרים בירושלים? בחינת נוכחות שרי הממשלה בירושלים' עוסק בשאלה: האם ירושלים אכן מהווה את מרכז עבודתם של שרי הממשלה, כפי שמצופה.³ המחקר בוחן מספר שרים בולטים בממשלה ה־34, בהסתמך על יומניהם מ־2016 ו־2017 הנגישים לציבור, תוך התמקדות בפעילותם הציבורית בכנסת ובממשלה. נמצא כי כלל

¹ גבריאלי, שטרן ואח', 2018

² פלדמן, 2018

³ בנימין ופלדמן, 2019

השרים שנבדקו מעדיפים לשהות מחוץ לירושלים כשיש להם אפשרות לכך, וכי חלקם ביססו את מרכז עבודתם בתל אביב.

מסמך מדיניות זה עוסק כאמור בפיתוח ירושלים כעיר ממשל. הוא מתמקד בחיזוק האקו־סיסטם הממשלי בירושלים כמפתח להפיכתה לעיר ממשל מוצלחת ומשגשגת. במסמך הגדרנו מהי עיר ממשל מוצלחת ומהו אקו־סיסטם ממשלי; ניסחנו ארבעה תנאים לקיומה של עיר ממשל מוצלחת; סקרנו את המצב הקיים בירושלים, הסובלת משורה של חולשות בתפקודה כעיר ממשל; ואיתרנו המלצות לפעולה בשלושה תחומים: נגישות, מסחר ועירוניות ואקו־סיסטם ממשלי.

בהיבט הנגישות הומלץ על שיפור מידי של דרכי הנגישות בין קריית הלאום למרכז העיר ומוקדים אחרים בה עבור נוסעי תחבורה ציבורית, הולכי רגל ורוכבי אופניים. בהיבט המסחר: פיתוח מידי של שטחי מסחר בקריית הלאום, בדגש על מסחר מזון, כאמצעי מרכזי להחייאת האזור. בהיבט האקו־סיסטם הממשלי: פיתוח פרויקט עיר ממשל ברשות לפיתוח ירושלים, כעוגן לגיבוש יוזמות שונות באקו־סיסטם.

במקביל למסמך מדיניות זה **יוצא לאור מסמך נוסף, המתמקד במצב התכנוני בקריית הלאום**.⁴ הטענה העיקרית בו היא כי על אף שתוכניות איכותיות חלות על המתחם, יישומן לוקה בחסר. קריית הלאום משדרת 'אנטי עירוניות', בעיקר עקב שיקולי ביטחון ושיקולי ישימות המביאים בחשבון בעיות של טווח מידי במקום פתרונות של טווח ארוך. מצב זה יוצר השפעה שלילית על הפוטנציאל התפקודי והכלכלי של ירושלים כעיר ממשל. המסמך ממליץ לפיכך לנקוט שורה של צעדים 'רבים', לא מורכבים מבחינת ביורוקרטיה או מימון, שיכולים להוביל לשיפור משמעותי ומידי בתפקוד העירוני של קריית הלאום. אנו סבורים כי לקריית הלאום פוטנציאל גדול, וכי עם פיתוח נכון תוכל הקריה להפוך לעוגן עירוני פועם, ללב האקו־סיסטם הממשלי של ירושלים ולמקור הכנסות נוסף של העיר.

יישומן של ההמלצות יוכל להעניק תנופה לפיתוחה הכלכלי של ירושלים ולחיזוק מעמדה כליבה הממשלי של מדינת ישראל – בכך ניתן להתחיל כבר בטווח הזמן המידי. נוסף על כך, אנו סבורים כי מסמך זה יוכל לשמש בסיס לגיבוש תוכנית אסטרטגית מקיפה בנושא עיר ממשל בירושלים בשנים הקרובות.

⁴ גבריאלי, גנן ואח', 2019

1. עיר ממשל והאקו־סיסטם הממשלי

1.1 מהי עיר ממשל?

עיר ממשל בהגדרתה היא עיר בירה, שבה יושבים מוסדות הממשל המרכזי של מדינה: משרדי הממשלה, הפרלמנט, בית המשפט העליון ומוסדות שלטוניים נוספים. אולם בכך אין די: עיר ממשל מוצלחת היא כזו שבה מתקיימים רשת קשרים ויחסי גומלין בין שחקנים, המרכיבים את מה שמכונה במחקר 'רשתות מדיניות' (Policy Networks). אלו מאפשרות למידה הדדית ופיתוח של מענה חדשני לאתגרים ציבוריים.

במילים אחרות, עיר ממשל מוצלחת היא עיר שבה הממשל מהווה חלק מרכזי במרקם העירוני, וסביבו מתקיימת מערכת שלמה של מרכיבים עוטפים הפועלים סביב המגזר הממשלתי ומנהלים איתו יחסי גומלין עשירים. מרכיבים אלה כוללים מכוני מחקר, חברות לובינג, משרדי ייעוץ אסטרטגי, מוסדות אקדמיים, ארגוני חברה אזרחית ועמותות מגזר שלישי, משרדי פרסום ויחסי ציבור, ארגונים בינלאומיים, שגרירויות, קונסוליות ונציגויות דיפלומטיות, כלי תקשורת מובילים וחברות פרטיות המספקות שירותים לממשלה. למערכת המרכיבים הזאת אנו קוראים אקו־סיסטם ממשלי.

בין מרכיבי האקו־סיסטם מתקיימת שורה של אינטראקציות, כשבליבן שיתופי פעולה בנושאי חשיבה, פיתוח ידע ופיתוח כלים חדשניים לשיפור הממשקים שבין המרכיבים הללו. המרחב האורבני הפיזי של העיר, המכיל את המגזר הממשלתי ומושפע ממנו בהיבטים שונים, הוא זירת ההתרחשות של הקשרים הללו.

תיאוריית האשכולות (Clusters) שפיתח פרופ' מייקל פורטר⁵ יכולה לסייע להבנת האופן שבו הסמיכות והאינטראקציות בין המרכיבים יכולות לייצר ערך עבור כל אחד מהשחקנים בנפרד ועבור העיר כולה. לפי התיאוריה, אשכול הוא ריכוז גיאוגרפי המורכב משורה של שחקנים: חברות עסקיות בתחום דומה, ספקים מומחים, נותני שירותים ומוסדות תומכים ממשלתיים ואחרים. באשכול מצטברים משאבים רבים בתחום מסוים, המעניקים לו יתרון פוטנציאלי על פני מקומות אחרים. מבחינה זו, אשכול הוא אקו־סיסטם לכל דבר.

⁵ Porter, 1990, pp. 851-857

לפי פורטר, אשכול בעל התמחות בתחום מסוים יכול להגדיל את היעילות של החברות הפועלות בו, להוביל חדשנות בתחום ולהצמיח חברות חדשות בתחום. במקור, פורטר פיתח את התיאוריה למגזר העסקי במטרה לשמר ולשפר את היתרון התחרותי של תאגידים וכלכלות. כמה מהמקרים הבולטים של אשכולות עסקיים הם תעשיית המשוב בעמק הסיליקון בארצות-הברית, תעשיית האופנה בפריז, תעשיית היהלומים באנטוורפן ותעשיית הבדים בג'ייפור.

את תיאוריית האשכולות של פורטר ניתן להחיל גם על ענף הממשל בירושלים: זהו ענף המתמחה בתחום מסוים, שוכן במרחב גיאוגרפי ברור, מורכב ממגוון שחקנים הפועלים בתחום, ולו יתרונות תחרותיים ברורים על פני ענפי ממשל בערים אחרות בישראל – בראש ובראשונה בשל היותה של ירושלים בירת המדינה, שבה מרוכזים מוסדות השלטון המרכזיים.

ג'ון קינגדון, חוקר אמריקאי שתרם רבות לעיצוב תחום המדיניות הציבורית, מתאר את האקו־סיסטם הממשלי בספרו *Agendas, Alternatives, and Public Policies*:⁶ "משתתפים שאינם בעלי עמדות פורמליות בממשלה כוללים קבוצות אינטרס, חוקרים, אקדמאים, יועצים, אנשי תקשורת, מפלגות וגורמים אחרים הקשורים לבחירות, כמו גם את הציבור הרחב".⁷ קינגדון היטיב לתאר את האקו־סיסטם הממשלי ואת הדינמיקות שמתהוות בין הממשלה לבין גורמים אחרים: "את הגבול בין מה שבתוך הממשל ומה שמחוץ לו קשה מאוד לשרטט... אנשים עוברים לתוך הממשלה והחוצה ממנה, לעיתים ממלאים תפקידים ממשלתיים ולעיתים משמשים בתפקידים כמו לוביסטים, יועצים ואחרים. ערוצי התקשורת בין אלה שבתוך הממשל לאלה שמחוץ לו פתוחים באופן יוצא דופן. רעיונות ומידע צפים בערוצים האלה... ערכים משותפים, אוריינטציות והשקפות יוצרים גשרים".⁸

קינגדון מתאר את הזרם התמידי של רעיונות שמייצר האקו־סיסטם הממשלי, וכיצד רעיון מתפתח עד שהוא הופך למדיניות ממשלתית: המגזר הממשלתי שואב רעיונות שונים מתוך האקדמיה, מכוני מחקר, השוק הפרטי ומוסדות ממשלה. אלה מתנגשים ברעיונות אחרים, מתמזגים איתם או סותרים אותם, עד לאימוצם על ידי מקבלי החלטות והוצאתם לפועל.⁹

⁶ Kingdon, 1984

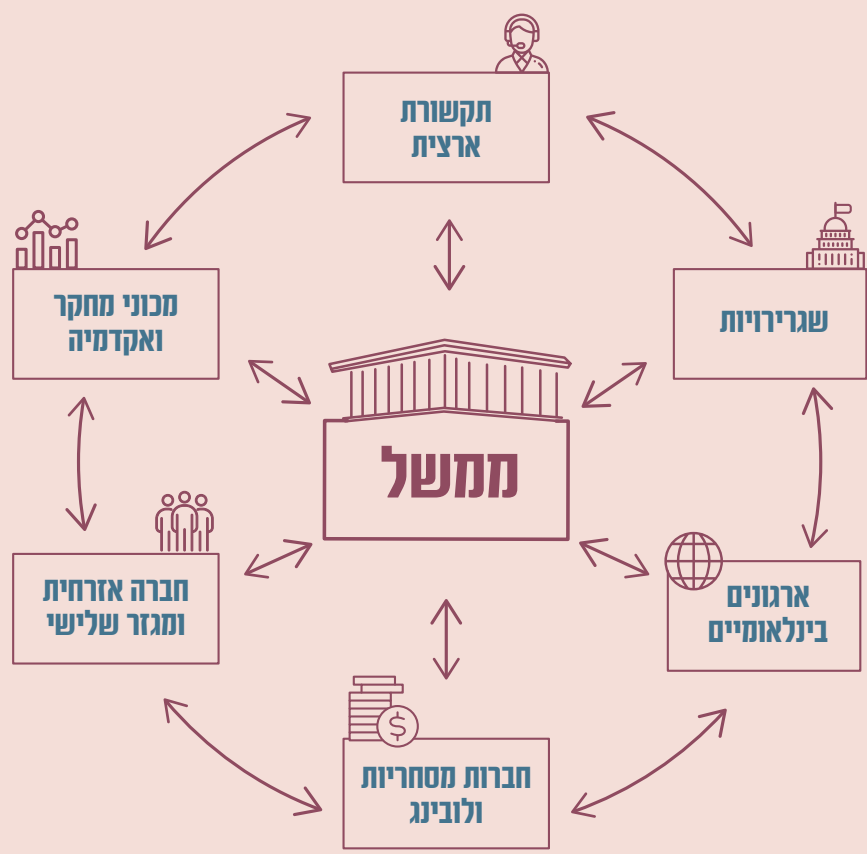
⁷ שם, עמ' 48

⁸ שם, עמ' 81

⁹ שם.

אקו-סיסטם ממשלי

מרכיבי האקו-סיסטם:



על מנת לבחון את מצבה של ירושלים בעיר ממשל כיום, ועל בסיס מקרי הבוחן שנבחנו (ראו להלן), אפיינו **ארבעה תנאים לתפקודה של עיר ממשל מוצלחת:**

◀ **מיקום ואטרקטיביות:** קריית ממשלה השוכנת במיקום מרכזי בעיר ומהווה אזור אטרקטיבי לא רק לעובדי הממשלה, אלא גם לתושבי העיר ולשאר מרכיבי האקו־סיסטם;

◀ **נגישות:** נגישות טובה של הציבור לקריית הממשלה, הן להולכי רגל והן בתחבורה ציבורית, המאפשרת אינטראקציה חזקה עם העיר;

◀ **אקו־סיסטם:** בעיר פועלים כל, או רוב מרכיבי האקו־סיסטם הממשלי, והם מקיימים ביניהם מערכת קשרים של החלפת רעיונות ומידע;

◀ **אוכלוסייה:** מסה קריטית של אוכלוסייה צעירה וחזקה, שמתגוררת בעיר ועובדת במגזר הממשלתי ובמרכיבים השונים באקו־סיסטם הממשלי.

1.2 וושינגטון וברלין כמודל

שתי דוגמאות בולטות לערי ממשל מוצלחות הן ערי הבירה של ארצות-הברית וגרמניה. שתיהן ראויות לציון במיוחד בהקשר של ירושלים, שכן לא מכבר הן היו רחוקות מלהוות דגם מוצלח של עיר ממשל. וושינגטון סבלה עד שנות התשעים מנטישה המונית של אוכלוסייה חזקה אל הפרברים או לערים גדולות אחרות, מרמות פשיעה ועוני חמורות ומבעיות תחבורה קשות. ואילו ברלין, עד לאיחוד גרמניה ב־1990, הייתה עיר מחולקת, כשחלקה המערבי הוא מובלעת מוקפת חומה. בעשור הראשון שלאחר נפילת החומה והפיכתה לבירת גרמניה המאוחדת התמודדה העיר עם אתגרים רבים כתוצאה מהאיחוד, ובהם תהליך החזרת מוסדות הממשל הפדרלי אליה, פערים כלכליים ותרבותיים בין המערב למזרח, מתחים בין האוכלוסיות משני צדי העיר, תשתיות מיושנות ועוני רב. בשני העשורים האחרונים הפכו שתי הערים לסיפור הצלחה גלובלי, ובשתיהן מתקיימים כיום ארבעת ההיבטים המרכזיים לפעילותה של עיר ממשל מוצלחת.

ברלין הפכה ליעד תיירות עולמי מוביל ולאבן שואבת עבור גרמנים, מהגרים, תושבי חוץ ותיירים. הממשל הפדרלי של ברלין מהווה מודל לדמוקרטיה ליברלית מתקדמת. העיר נחשבת למוקד גלובלי של תרבות, אומנות ורוח בתחילת המאה ה־21, ובה בעת פיתחה תעשיית סטארט־אפ משגשגת. במובנים רבים ברלין נתפסת כיום כבירת אירופה, בד בבד עם התעצמותה הכלכלית של גרמניה, שהפכה לכלכלה החזקה והיציבה ביבשת אשר עברה בעשור האחרון משבר כלכלי עמוק.

קריית הממשל הפדרלי של ברלין, הכוללת את הרייכסטאג – הפרלמנט הגרמני, את משרדי הממשלה ומוסדות שלטוניים נוספים, שוכנת בלב ליבה של העיר, בסמוך לנהר *השפרה* החוצה אותה ולצד מוסדות תרבות, מוזיאונים מובילים, פארקים, בתי מלון וערב רב של מסעדות ובארים. כל אלה נמצאים במרחק הליכה זה מזה או במרחק תחנות ספורות ברכבת התחתית של העיר (U-Bahn), שהוקמה כבר ב־1902 וכיום היא אחת המפותחות והיעילות באירופה, עם עשרה קווים לאורכה ולרוחבה של ברלין.

העיר עברה פיתוח נדל"ני מרשים שכלל חידוש ושיפוץ שכונות שלמות, בעיקר בחלקה המזרחי, השקעה אדירה בפיתוח תשתיות במרחב הציבורי בלב העיר, הרחבת שדות תעופה, עידוד פתיחת עסקים והקמת מאות בתי מלון ובתי הארחה.

ברלין מהווה כיום יעד הגירה מבוקש, מתוך גרמניה ומחוץ לה, עבור צעירים, סטודנטים, משפחות צעירות ובעלי מקצועות חופשיים. המחיה בה זולה משמעותית הן ביחס לערים גדולות אחרות במערב אירופה, כמו פריז, לונדון ובריסל, והן ביחס לערים אחרות בגרמניה, כמו מינכן, המבורג ופרנקפורט.

בוושינגטון תהליך נטישת האוכלוסייה התהפך, ומראשית שנות האלפיים העיר נהנית ממשיכה של אוכלוסייה חזקה, כחלק ממגמה כל-אמריקאית של נטישת הפרברים לטובת חזרה למרכזי הערים. חלקים גדולים בדאונטאון של וושינגטון עוברים בעשור האחרון תהליך ג'נטריפיקציה מואץ, שבו מתרחשת חדירה של אוכלוסייה מהמעמד הבינוני והגבוה לשכונות עוני ותיקות במרכז של עיר. בה בעת נהנתה העיר מפיתוח משמעותי של רשת התחבורה הציבורית בדגש על הרכבת התחתית, שנפתחה ב-1976 עם קו אחד וכיום מונה שישה קווים.

קריית הממשלה של וושינגטון הבירה היא מהידועות בעולם, בשל היותה משכנם של הקונגרס האמריקאי בגבעת הקפיטול ושל הבית הלבן – מעונו הרשמי של נשיא ארצות-הברית. בנוסף שוכנים באזור בית המשפט העליון, משרדי הממשלה, בניין הבנק הפדרלי ומוסדות שלטוניים נוספים. אלה שוכנים סמוך ללב העיר, במרחק הליכה או נסיעה קצרה ברכבת התחתית, עם רשת תחבורה מפותחת ויעילה. וושינגטון ידועה גם בתעשיית הלובינג הענפה שלה, שמספקת תעסוקה לאלפי עובדים במאות חברות לוביסטים וממוקמת ברובה בדאונטאון של העיר, בסמיכות למוסדות הממשל הפדרלי. מקרה דומה הוא הריכוז הגבוה של מכוני המחקר והחשיבה היושבים בעיר: מתוך 1,870 מכוני המחקר הפועלים בארצות-הברית, יותר מ-450 יושבים בווינגטון, שמובילה בכך בפער ניכר על פני ערים אמריקאיות אחרות. מכונים אלה מקיימים אינטראקציה רציפה עם מוסדות הממשל ואף ידועים במדיניות ה'דלת המסתובבת' שלהם, לפיה אנשי ממשל מצטרפים כחוקרים במכוני בתקופה שבה אינם משרתים בממשל.

גם המוסדות האקדמיים בווינגטון מקיימים קשרים קרובים עם הממשל, כאשר תוכניות לימודים נהנות ממרצים אורחים העובדים בממשלה ומאנשי סגל הנמצאים בתקופת צינון מעבודתם הממשלתית. ה'וייב' השלטוני הייחודי של וושינגטון הוא אחד הגורמים המרכזיים למשיכת אוכלוסייה צעירה וחזקה, שרובה מועסקת בממשל או בגופים המרכיבים את האקו-סיסטם הממשלי בעיר.

2. ירושלים כעיר ממשל: המצב הקיים

נבחן תחילה את מצבה הנוכחי של העיר ירושלים בהתאם לארבעת התנאים שהגדרנו לתפקודה של עיר ממשל מוצלחת:

2.1 מיקום ואטרקטיביות

משרדי הממשלה בירושלים ממוקמים בשלושה מתחמים מרכזיים: קריית הלאום בגבעת רם, הכוללת את רוב משרדי הממשלה ומוסדות כמו בית המשפט העליון, הכנסת ובנק ישראל; מתחם קריית הממשלה בשייח ג'ראת, הכולל ארבעה משרדי ממשלה – הבינוי והשיכון, ביטחון הפנים, המדע והחלל וכן משרד המשפטים שברחוב צלאח א־דין; ואזור התעשייה של גבעת שאול, שבו שוכנים משרדים של יחידות ממשלתיות רבות.¹⁰ יחידות נוספות פזורות במבנים שונים ברחבי העיר, דוגמת משרד התקשורת ברחוב יפו, משרד החינוך ברחוב הנביאים ורשות החדשנות בגן הטכנולוגי מלחה.

אין ספק שקריית הלאום היא העוגן המרכזי של פעילות הממשלה בירושלים ושל האקו־סיסטם הממשלי בעיר. אולם מחקר בהובלת תמי גבריאלי ואראלה גנן מראה כי קריית הלאום היא אזור אנטי עירוני, שלא מקיים מערכת יחסים עירונית כלשהי עם העיר שסביבו ואינו אטרקטיבי לעובדים בו.¹¹

מתן שירותים לאלפי העובדים במתחם לא נתפס כיעד מרכזי בפיתוח קריית הלאום. על פי נציגי מינהל הדיור הממשלתי, אין עניין לפתח סביבה עירונית פעילה הכוללת אזורי שהייה, מקומות אכילה ובילוי פנאי בקריה. למעשה, ההעדפה היא שכמה שפחות אנשים יסתובבו במתחם – זה מה שמכתיב את הניהול ואת ההוצאה לפועל של התכנון. לכן אין שטחי מסחר, אין מעברים חופשיים בין בניינים ורחובות, והכל מגודר.

היעדר פעילות מסחרית מתחדד לאור העובדה שבאזור מצוי כוח קנייה משמעותי של אלפי מועסקים, חלקם בעלי הכנסה גבוהה מהממוצע, ואף שקריית הלאום מושכת באופן

¹⁰ סך הכל פועלות בגבעת שאול יחידות של 27 משרדי ממשלה ומוסדות ממשלתיים, לפי רשימה שהעביר אוהד רוט מהרל"י.

¹¹ גבריאלי, גנן ואח', 2019

קבוע גורמים רבים מהאקו־סיסטם הממשלי שמגיעים לפגישות עבודה ולדיונים. מתחם המסחר הקרוב ביותר הוא הסינמה סיטי, אולם מתחם זה שוכן מחוץ לגבולות קריית הלאום ונמצא במרחק הליכה לא מבוטל: 11 דקות הליכה לכל כיוון ממשרד ראש הממשלה, 16 דקות ממשרד האוצר ו־13 מהכנסת.¹²

הרחובות המרכזיים בקריית הממשלה – דרך רופין, רחוב קפלן, רחוב זוסמן ושדרות רבין – סובלים מהיעדר אופי, ממחסור בנקודות עצירה, ממכשולים שונים להולכי רגל ומהליכה חסרת עניין. לאורך שעות היום כמעט שאין בהם תנועת הולכי רגל, וניכר כי הרחובות תוכננו לטובת כלי רכב פרטיים.

חשוב לציין כי לקריית הלאום תוכנית מאושרת, שתוכננה על ידי משרד האדריכלים 'קימל אשכולות', שמנסה להתמודד עם חלק מהבעיות שצינו. על פי התוכנית, יתווספו לקריה מבנים למשרדי ממשלה המפוזרים כיום במקומות שונים בבירה וכן למשרדים שיועתקו אליה מתל אביב. התוכנית היא ארוכת טווח ואמורה להתבצע בשלבים על פני כ־20 שנה. היא כוללת תוספת של כ־19 אלף מ"ר לשטחי משרדים של כ־55 אלף מ"ר, הקיימים (תב"ע 4300).

התוכנית מאפשרת תוספת בנייה ופיתוח של מרחבים ציבוריים חדשים:

- ◀ **חזית מסחרית לאורך דרך רופין;**
- ◀ **בנייה על חשבון מגרשי החניה הגדולים שבין בנייני הממשלה הישנים;**
- ◀ **פיתוח כיכר מרכזית מכיוון דרך רופין החוצה את המתחם ומחברת בין רופין לקפלן;**
- ◀ **תוספת בנייה גדולה לשירות מוסדות השלטון העתידיים לעבור לאזור;**
- ◀ **פיתוח רחוב קפלן כשדרה הכוללת את הכניסות הטקסיות לבנייני הממשלה;**
- ◀ **תוספת שירותים תומכים למשרדי הממשלה כגון הסעדה, חדר כושר, גני ילדים ופעוטונים וכן מבנים מוצעים לשימושי תרבות.**

המחקר איתר מספר חסמים למימושה המלא של תוכנית 'קימל אשכולות', חלקם נובעים משיקולים ביטחוניים וחלקם מחשש מהתנגדויות של עובדים.¹³

¹² לפי בדיקה באפליקציית גוגל מפות.
¹³ גבריאלי, גנן ואח', 2019

2.2 נגישות

לכאורה, קריית הלאום שוכנת במיקום אידיאלי: במרכז ירושלים, בקרבה לשכונות אטרקטיביות כמו רחביה, בית הכרם ונחלאת, סמוך לשוק מחנה יהודה, לתחנה המרכזית ולתחנת הרכבת נבון. המרחק האווירי בין קריית הלאום לאזורים אלה נע סביב קילומטר עד קילומטר וחצי, ובמקרים אחדים אף פחות מכך. אלו הם מרחקים קטנים, הממחישים היטב את מיקומה האסטרטגי של קריית הלאום בסמוך לאזורים שוקקים של מסחר ומגורים, ואת האפשרות של קריית הלאום לנהל קשרים עירוניים מפותחים עם אזורים אלה במטרה לייצר קריית ממשלה אטרקטיבית.

בפועל, אין מחשבה על דרכי גישה רגליות ודו-גלגליות לקריית הלאום מהשכונות המקיפות אותה. ניכר כי אין אינטרס שקריית הלאום תהווה מוקד תעסוקה נגיש רגלית מביתם של העובדים. המבקשים לצעוד ברגל נתקלים בכבישים, בגדרות ובעיקולים סביב מתחמים מגודרים וחסומים בלב שבילי ההליכה, למשל: שדרות בן צבי עם נקודות חציה מוסדרות מועטות ביותר ולא נוחות, בית הקברות הישן, בית המשפט העליון, שטחי מחקר של התחנה לחקר הציפורים, מתחם הכנסת ועוד. שטחיהם של גן סאקר, עמק המצלבה וגן הוורדים מהווים אומנם ריאה ירוקה, אך ניצול השטח נמוך מאוד והחלקים הפונים לכיוון שדרות בן צבי אינם רציפים וכוללים מפגעים פיזיים או שילוט מבלבל. כל אלה גורמים לכך שהגעה לעבודה בהליכה נתפסת כמסובכת עד בלתי אפשרית ובלתי רלוונטית.

נוסף על כך, מערך התחבורה הציבורית בקריית הלאום אינו מהווה חלופה ראויה לרכב הפרטי ואינו עונה על צורכיהם של עובדי הממשלה שאינם בעלי רכב פרטי, או של גורמים חיצוניים הנדרשים להגיע לאזור. רשת התחבורה הציבורית דלה בקווי אוטובוס, מסורבלת בתוואי הנסיעה ואינה פועלת בתדירות גבוהה מספיק. זאת למרות המיקום המרכזי של קריית הלאום, היותה עוגן פעילות ארצי שמושך אליו מדי יום גורמי חוץ שונים, והעובדה שמועסקים בה אלפי עובדים.

למרכז העיר, למשל, מגיעים כיום שני קווים – 7 ו-9, הפועלים בתדירות נמוכה אף בשעות העומס: בשעות הבוקר, קו 7 יוצא אחת ל-12 דקות ממרכז העיר לקריית הלאום, וקו 9 יוצא אחת ל-20 דקות בלבד. בכיוון ההפוך, בתום יום העבודה, קו 7 יוצא אחת ל-15 דקות מקריית הלאום למרכז העיר, וקו 9 אחת ל-20 דקות בלבד.

באזור פועלים גם שני קווים בין-עירוניים, המיועדים בעיקר לעובדי הממשלה אך משרתים גם את כלל תושבי העיר וכן תיירים מחו"ל: קו 100 לחניון הנתיב המהיר שבמחלף שפירם וקו 485 לנתב"ג.

אוטובוס הוא אמצעי התחבורה הציבורית היחיד באזור. ה'קו הירוק' של הרכבת הקלה, שנמצא כעת בהקמה ויעבור בקריית הלאום ובגבעת רם, עתיד להיפתח רק בסוף 2023. בקריית הלאום לא פועלות מוניות שירות ולא פועל מערך שאטלים, למעט שאטל המחבר בין שלושת הקמפוסים של האוניברסיטה העברית ואינו עונה על צורכיהם של עובדי הממשלה.

החל מהמחצית השנייה של 2020 צפויים לעבור בקריית הלאום קווי אוטובוס חדשים. זאת במסגרת מרכז של משרד התחבורה להפעיל בירושלים 80 קווים חדשים באמצעות ספקים חדשים (כלומר, שאינם חברת אגד). לפי נתונים שהתקבלו מצוות תוכנית אב לתחבורה ירושלים, שלושה מהקווים החדשים מתוכננים לעבור דרך קריית הלאום לשכונות שונות ברחבי העיר. בנוסף, קו 94 עתיד להחליף את קו 7 ולקשר את קריית הלאום וקמפוס גבעת רם עם אזור התעשייה גבעת שאול ועם מרכז העיר. הקווים החדשים יופעלו בהדרגה, במהלך שתחילתו תתרחש רק במחצית השנייה של שנת 2020. לא ברור עדיין מה תהיה תדירות הקווים החדשים לאורך היום ובשעות העומס.

2.3 מרכיבי האקו־סיסטם בעיר

אף שמרכיבים רבים מהאקו־סיסטם הממשלי אכן מצויים בירושלים, כמה מרכיבים משמעותיים נעדרים ממנה ובראשם: שגרירויות זרות, תקשורת ומשרדי לובינג וייעוץ אסטרטגי. גם נוכחות הממשלה בעיר איננה מלאה. נפרט לגבי המרכיבים השונים:

הממשלה

למרות הגדרתה של ירושלים כמקום מושב הממשלה בחוק יסוד: ירושלים ובשורה של החלטות ממשלתיות בדבר ריכוז משרדי הממשלה בעיר, עדיין פועלות מחוץ להיות מ־140 יחידות ממשלתיות – רובן באזור תל אביב, ובהן משרדי הביטחון והחקלאות והמשרד לעניינים אסטרטגיים. ב־13 במאי 2007 התקבלה החלטת ממשלה 1661 ולפיה יחידות אלו יועברו לבירה עד 13 במאי 2015.¹⁴ מתוך רשימה שכללה 131 יחידות ממשלתיות חויבו 91 במעבר, ו־40 הוגדרו כפטורות מכך.¹⁵ על פי מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ), הסיבה המרכזית לכך שמרבית היחידות טרם עברו לירושלים היא חוסר שיתוף פעולה ואף התנגדות של היחידות החייבות במעבר.¹⁶ מעברן של היחידות הללו יוכל להניב

¹⁴ החלטת ממשלה 1661 בדבר העברת היחידות הארציות של הממשלה לירושלים, 13 במאי 2007.

¹⁵ אליהו, 2017

¹⁶ שם

לעיר תועלת כלכלית ישירה בשווי 382 מיליון שקלים בשנה, ולהביא לתוספת של לפחות 9,540 מקומות עבודה לעיר.¹⁷ בהיבט ההכנסות מדובר בתוספת של יותר מ-50% מתקציב מענק הבירה השנתי, שב-2018 הסתכם ב-700 מיליון שקלים; בהיבט התעסוקה, מדובר בתוספת של כ-33% לסך העובדים כיום במגזר הממשלתי בירושלים.¹⁸

כלי תקשורת

רוב כלי התקשורת המרכזיים בישראל אינם יושבים בירושלים, ובהם כלל העיתונים היומיים המובילים, ערוצי הטלוויזיה המסחרית וחלק מתאגיד השידור הציבורי (כאן), אם כי זה עתיד היה לעבור לירושלים עד סוף 2018. כלי תקשורת היושבים בירושלים כוללים את העיתון 'מקור ראשון', חלק מתאגיד השידור הציבורי וחדשות ערוץ 13.

למרות החיסרון הניכר בנציגות של תקשורת מקומית, לירושלים נציגות בולטת של כלי תקשורת זרים – כתבים של עיתונים וכלי תקשורת מובילים מהעולם יושבים דרך קבע בירושלים, ובהם 'ניו יורק טיימס', 'ושינגטון פוסט', CNN, BBC, 'דר שפיגל', 'רויטרס', 'בלומברג' ועוד. בעיר גם יושבים כלי תקשורת ישראליים בשפה האנגלית – העיתונים 'ג'רוזלם פוסט' והעיתון המקוון 'טיימס אופ ישראל'.

שגרירויות

נכון למועד כתיבת מסמך זה, רק שתי שגרירויות זרות שוכנות בירושלים: שגרירות ארצות-הברית, שעברה לבירה רק בשנה החולפת ורוב משרדיה עדיין יושבים בתל אביב, ושגרירות גואטמלה השוכנת בגן הטכנולוגי במלחה. שגרירות פרגוואי עברה במהלך 2018 לירושלים, אולם שבה לתל אביב תוך חודשים ספורים בעקבות חילופי שלטון במדינה.¹⁹ בנוסף יש בירושלים שורה של קונסוליות, אבל רובן מטפלות בקשרימדינותיהן עם הרשות הפלסטינית ולא עם ישראל.

חשוב לציין כי חרף מיקומן באזור תל אביב, השגרירויות הזרות בישראל מקיימות קשר שוטף עם משרדי הממשלה בירושלים, ופעילות נכונה יכולה בהחלט לגרום לשיתוף של עובדיהן באקו־סיסטם הממשלי.

חברות לובינג וייעוץ אסטרטגי

רוב החברות יושבות באזור תל אביב, שם יושבים התאגידיים הגדולים.

¹⁷ פלדמן, 2018

¹⁸ השנתון הסטטיסטי לירושלים, 2015

¹⁹ אייבנר, 2018

חברות מסחריות ותאגידים בינלאומיים

רובם המכריע ממוקם באזור תל אביב.

מכוני מחקר, מוסדות אקדמיים, חברה אזרחית

ירושלים נהנית מנוכחות בולטת של מכוני מחקר,²⁰ מוסדות אקדמיים מובילים²¹ וארגוני חברה אזרחית,²² אולם החיבור ביניהם לבין הממשלה אינו חזק דיו, וזרימת המידע לוקה בחסר. הנגישות של מכוני מחקר למסדרונות השלטון מוגבלת, וארגוני חברה אזרחית אינם זוכים כמעט לתמיכה ולקשב מצד פקידי ממשלתיים. עם זאת, נראה כי מצב זה השתפר לאחר המחאה החברתית (2011), שהובילה להקמת ועדת טרכטנברג לבחינת יוקר המחיה בישראל והצמיחה עשרות ארגונים לשינוי חברתי ולהשפעה על מדיניות ממשלתית.

ארגונים בינלאומיים

ירושלים אינה מהווה אומנם מרכז של ארגונים בינלאומיים כמו פריז או ושינגטון, אך יש בה שורה של ארגונים בינלאומיים שיכולים, בעבודה נכונה, להיות שותפים באקו־סיסטם הממשלי. אלו כוללים ארגונים יהודיים כמו הג'וינט והסוכנות היהודית וכן ארגונים נוצריים כמו השגרירות הנוצרית, משמרות ארץ הקודש של המסדר הפרנציסקני והנציגויות של כל הזרמים הנוצריים בעיר.

2.4 אוכלוסייה

בירושלים מועסק המספר הגדול ביותר בישראל של עובדים בשירות הממשלתי: 31.7 אלף עובדים בענף 'מינהל ציבורי, מקומי, ביטחון וביטוח לאומי', מתוך 382.2 אלף בכל המדינה, על פי נתוני הלמ"ס ל־2017. בסך הכל מועסקים בירושלים 8.3% מעובדי הממשל בישראל, לעומת 7.6% בתל אביב (29.2 אלף). שיעור עובדי הממשל בירושלים מסך העובדים בעיר הוא 9.2% (מתוך 343.1 אלף), לעומת 7% בתל אביב (29.2 אלף מתוך 420.2 אלף). עם זאת, מקרב 31.7 אלף עובדי הממשל בירושלים, רק 52.1% גם גרים בעיר. 26.8% מהעובדים מתגוררים במטרופולין ירושלים. 21.1% גרים מחוץ למטרופולין, רובם באזור גוש דן.²³

²⁰ לדוגמה: המכון הישראלי לדמוקרטיה, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, מרכז טאוב, פורום קהלת ומכון ון ליר.

²¹ לדוגמה: האוניברסיטה העברית, האקדמיה בצלאל, מכללת עזריאלי להנדסה ומכללת הדסה.

²² לדוגמה: 'הקרן לירושלים', עמותת 'יד שרה', עמותת 'רוח חדשה', עמותת 'סיבוי', ארגון '15 דקות – לשיפור התחבורה הציבורית בישראל'.

²³ הלמ"ס, סקר כוח אדם, 2017

2.5 ניסיונות לפיתוח האקו־סיסטם הממשלי בירושלים

פיתוח אקו־סיסטם של עיר ממשל בירושלים הוא מרכיב מרכזי בהפיכתה ליעד אטרקטיבי למגורים ולתעסוקה ובטיפול דימוי חיובי לבירת ישראל – הן בעיני עובדי המגזר הממשלתי שמועסקים בה, והן בעיני רבים אחרים שהם בעלי פוטנציאל להתגורר בה. בשנים האחרונות יושמו ניסיונות שונים בכיוון זה, שכללו פעילויות לחיזוק הקשר בין קריית הממשלה ואלפי עובדיה לבין מרכז העיר, בצד פעילויות בתוך קריית הממשלה עצמה לחיזוק הקשרים בין המוסדות הפועלים בה. במהלך היו מעורבים מספר גופים: עיריית ירושלים, הרשות לפיתוח ירושלים, חברת עדן ומשרד ירושלים ומורשת. את רוב הפעולות ה'רוכות' הובילה עמותת רוח חדשה. עיקר הפעולות שנעשו:

1. פיתוח קהילת ממשל ופיתוח רשתות מקצועיות לבוגרי מוסדות אקדמיים בירושלים, על פי תחומי עיסוק – משפטנים, רופאים, מעצבים ואומנים וכדומה, באמצעות מערך אירועים ועבודה אינטנסיבית עם עובדי המדינה (עיריית ירושלים בשיתוף רוח חדשה). **פעילויות אלו ממשיכות להתקיים.**

2. חיבור עובדי ממשל למרכז העיר: פעילויות קבועות כמו שאטל לארוחת צהריים בשוק, ערבי נושא באזורי בילוי כמו 'מנכ"לים על הבר', יריד חורף בשיתוף מכוני המחקר העירוניים (רוח חדשה). **פעילויות אלו מתקיימות כיום רק בשיתוף פעולה עם משרד המשפטים.**

3. פעילויות פנאי בקריית הממשלה: 'פופ אפ בר' שבועי במתחם, 'אוצר מבפנים' – סיורים פתוחים במשרד האוצר, 'ליל התקציב' – פתיחת בר סמוך למשרדי הממשלה בליל ההצבעה על תקציב המדינה (רוח חדשה). **פעילויות אלו הופסקו.**

4. בבית אליאנס: הקמת חלל עבודה משותף ובין משרדי, הקמת האב לחוקרים, אירוח 25 כנסים ממשלתיים (רוח חדשה בשיתוף נציבות שירות המדינה). **הפעילות בבית אליאנס מתחדשת בשלב זה על בסיס שנתי. החוזה הנוכחי מסתיים בסוף 2019 עם אפשרות להארכה.**²⁴

נראה כי בעוד שלפעילויות אלו היה וממשיך להיות אפקט חיובי על המשתתפים, הן לא הונעו מתוך רעיון אסטרטגי ברור. היעדר הרציפות מנע השפעה ארוכת טווח על האקו־סיסטם הממשלי בעיר.

²⁴ כל המידע לגבי 'רוח חדשה' התקבל מיעל גרטל, סמנכ"לית עמותת רוח חדשה, בתאריך 15.1.2019.

3. המלצות עיר ממשל

לבניית עיר ממשל מתפקדת יש פוטנציאל גדול בחיזוקה של עיר בירה, וזאת מכמה טעמים:

- ◀ עיר ממשל מוצלחת היא ביטוי לדמוקרטיה בריאה וחזקה. יש בה מעבר עשיר של ידע ורעיונות בין השחקנים השונים, וכתוצאה מכך יצירתיות וחדשנות בפיתוח מדיניות;
- ◀ עיר ממשל מוצלחת מהווה עוגן לפעילות כלכלית: מתקיים בה מסחר ומתפתחים בסביבתה שירותים ייעודיים;
- ◀ עיר ממשל מוצלחת מהווה גורם למשיכת תיירות מקצועית: כנסים, חוקרי ממשל, אנשי הייטק ושירותים ועוד;
- ◀ עיר ממשל מוצלחת היא מקור גאווה לעובדי הממשל, לעיר ולמדינה.

לאור המחקר הרכבנו רשימה של המלצות להפיכתה של ירושלים לעיר ממשל מוצלחת. את ההמלצות חילקנו לשלושה מרכיבים:

1. נגישות;
2. מסחר ועירוניות;
3. אקו־סיסטם.

שני המרכיבים הראשונים הם פיזיים־תכנוניים, ואילו השלישי שם דגש על חיזוק הקשרים בין הגורמים השונים באקו־סיסטם הממשלי.

רוב ההמלצות במסמך זה הן בגדר אמצעים 'רכים', הניתנים למימוש בטווח הזמן המידי ואינם תלויים ביישום תוכניות הבנייה הקשורות לעניין זה – פרויקט הכניסה לעיר והרחבת קריית הלאום. מימוש ההמלצות, בכללותן או בחלקן, יעניק תנופה לפיתוח ירושלים כעיר ממשל. עם זאת, אנו סבורים כי כדי לחולל שינוי מהותי בתחום יש צורך בתוכנית אסטרטגית מקיפה, בשיתוף פעולה שוטף מצד העירייה והממשלה, בהקצאה של כוח אדם ייעודי ובתקציבים הולמים.

3.1 המלצות בתחום הנגישות

שיפור הנגישות לקריית הלאום הוא מרכיב קריטי בתפיסה של עיר ממשל מוצלחת ובתפקוד העירוני של אזור זה. יתרה מזאת: הבאתם של אלפי עובדים בשנים הקרובות למבנים חדשים וקיימים בקריית הלאום מחייבת כבר עתה היערכות טובה יותר בכל הנוגע לנגישות. ההמלצות מתמקדות בשיפור הנגישות בין קריית הלאום לבין לב העיר והשכונות הסובבות, וזאת עבור הולכי רגל, רוכבי אופניים ונוסעי תחבורה ציבורית.

הולכי רגל ורוכבי אופניים

- ◀ **שילוט:** יצירת שילוט דרך ליעדים עיקריים. התאמת השילוט הן להולכי רגל, במחשבה על תושבים ותיירים, והן לרוכבי אופניים. ציון המרחק ליעדים השונים על גבי השלטים;
- ◀ **הסדרת שבילי הליכה ורכיבה,** אמצעי הקלה על חציית כבישים (בדגש על בן צבי, רופין ורבין) כולל הקלה על קשיים טופוגרפיים להולכי רגל ולרוכבי אופניים;
- ◀ תכנון מסלולי הליכה ורכיבה **בהתאם לקו למסלול הקצר והנוח** ככל הניתן;
- ◀ **ביטול קיטועים וגדרות מיותרים,** יישור עיקולים בגן הוורדים ובגן סאקר, הנגשת מקטעים להולכי רגל ולרוכבי אופניים ברחוב בצלאל;
- ◀ הוספת **נקודות עצירה אטרקטיביות לאורך התוואי** דוגמת ספסלים מוצלים, בית קפה בגן הוורדים וקיוסק שירות בפינת זוסמן-רבין.

תחבורה ציבורית עירונית

המלצתנו היא לשפר באופן מיידי ומשמעותי את מערך התחבורה הציבורית באזור עד להפעלת קו הרכבת הקלה החדש, כך שיהווה חלופה ראויה לרכב פרטי. שיפור משמעותי מיידי יוכל לבוא לידי ביטוי בשני אמצעים:

קווים 7 ו-9: הגברת **תדירות הקווים**, כך שייצאו מדי חמש דקות בשעות העומס ומדי 12 דקות לכל היותר בשעות אחרות. כמו כן, בחינת שימוש באוטובוסי 'אקורדיון' חדישים כדי להגדיל את קיבולת הנוסעים ולאפשר שירות טוב יותר.

הקווים החדשים לקריית הלאום: בחינת הוספת **קווי אוטובוס מהירים** שיעברו בקריית הלאום במסגרת מהפכת הקווים החדשים, במודל הדומה לסדרת קווי 70 הנעים בתדירות גבוהה מאוד על צירי תנועה ראשיים.

הקלת הניידות בין ריכוזי הממשלה בירושלים – מערך שאטלים

היות שמשרדי הממשלה מפוזרים כיום בין שלושה מרכזים – קריית הלאום, קריית הממשלה בשייח ג'ראח ומשרדי ממשלה בגבעת שאול – עולה צורך מובהק לחבר בין האזורים באופן ישיר ופנימי. הפעלת מערך שאטלים לאורך יום העבודה יוכל להקל משמעותית על אלפי עובדים, הן כדי להגיע לעבודתם בדרך נוחה ומהירה והן כחלק מצורכי העבודה של רבים, הנדרשים לפקוד משרדי ממשלה אחרים באופן שוטף לדיונים ולפגישות מקצועיות. כמו כן עולה צורך להפעיל קו שאטל לתחנה המרכזית ולתחנת הרכבת הסמוכה לה, זאת כדי להקל על הבאים מחוץ לעיר ועל אלה הנדרשים לקו נוסף כדי להגיע למחוז חפצם. אנו ממליצים על:

- ◀ **הפעלת שאטל בין קריית הלאום, שייח ג'ראח וגבעת שאול:** בשעות העבודה, מדי שעה עגולה ייצא שאטל לכל אחת משלוש הקריות, במודל דומה לשאטל הפועל בין שלושת הקמפוסים של האוניברסיטה העברית;
- ◀ **הפעלת שאטל בין קריית הלאום לתחנה המרכזית:** שאטל ייצא מדי חצי שעה. המרחק הקצר בין היעדים מאפשר זאת באופן רציף בשעות העבודה, ללא הפסקות;
- ◀ **הפעלת שאטל בין קריית הלאום למחנה יהודה, מרכז העיר ורחביה:** מטרתו להסיע עובדים בשעת הפסקת הצהריים לריכוזי מסעדות ובתי אוכל במרחק נסיעה קצר.

3.2 המלצות בתחום המסחר והעירוניות

עובד במשרד האוצר נדרש ליותר מ־30 דקות הליכה רק כדי לשתות כוס קפה או לאכול ארוחת צהריים. עבור רוב העובדים זוהי הליכה ארוכה מדי, שמכלה חלק ניכר מזמן ההפסקה. לכן, **עולה צורך ברור בפעילות מסחר מזון פרטית בלב קריית הלאום ובראשה בית קפה, שיוכל להוות עוגן למפגש פתוח ובלתי אמצעי בין עובדי ממשלה ובניהם לבין גורמים אחרים באקו־סיסטם הממשלי.**

בית קפה בגן הוורדים

בחודשים הקרובים אמור לעבור לידי הרשות לפיתוח ירושלים (הרל"י) מבנה בגן הוורדים, בלב ליבה של קריית הלאום. המבנה שימש בעבר גן לילדי עובדים בקריית הממשלה וכיום אינו פעיל.²⁵ על פי התוכנית, הוא צפוי להפוך לבית קפה שיופעל בידי זכיון חיצוני.

²⁵ לפי מידע שסיפק אוהד רוט מהרל"י בתאריך 15.1.2019.

פעילות שוקקת של בית קפה בלב קריית הלאום תוכל לשפר משמעותית את תנאי העבודה של עובדי הממשלה, ששוהים מדי שבוע עשרות שעות בתוך משרדים אפרוריים, וגם לחזק את הקשרים בין מרכיבים שונים באקו־סיסטם הממשלי.

משאיות מזון בין משרדי הממשלה

נבחנת האפשרות להפעיל באופן קבוע משאיות מזון (Food Trucks) במתחם שבין בניין משרד האוצר לבניין משרד ראש הממשלה.²⁶ פעילות כזאת תוכל להעניק אפשרות קולינרית מגוונת לעובדי הממשלה, מלבד הקפיטריות הוותיקות הפועלות בתוך הבניינים, ולא פחות חשוב – להוות מקום מפגש פתוח וחופשי בין עובדי ממשלה ממשרדים שונים, עם אפשרות ליצירת קשרים וחיזוקם.

פיתוח שטחי מסחר בקריית הלאום

הפעלת שירותי מסחר ובילוי היא גורם מפתח בהחייאת קריית הלאום. אנו ממליצים על מספר אמצעים:

בשלב מיידי: יצירת פתרונות זמניים וניידים לאורך קפלן/זוסמן – יריד יומי או שבועי מתחלף, שיפור מראה החצרות במשרדי הממשלה והוספת מקומות ישיבה נעימים, עם אפשרות להיעזר בנציגי 'ממשל ירוק'.

בשלב השני: הכנת תוכניות לשלושת הרחובות המרכזיים בקריית הממשלה; החלטה על סדרי עדיפויות לפיתוח בהתאם לזמינות ולחשיבות הרחובות; והחלטה לגבי מיקום הפיתוח המסחרי המועדף:

- ◀ יישום פיתוח החזית המסחרית לאורך שדרות רופין בהתאם לתוכנית קימל אשכולות;
- ◀ הכנת תוכנית לפיתוח רחוב קפלן שתכלול את שני צדי הרחוב כמתואר להלן;
- ◀ קידום מוקד או מוקדים בתוך גן הוורדים.

שיפור אופי הרחובות בקריית הלאום (המלצות לטווח ארוך)

אנו ממליצים להגדיר לכל אחד משלושת הרחובות הראשיים בקריית תוכנית פיתוח, שתעודד הולכי רגל וחיבורים נדרשים. להלן קווים מנחים:

שדרות רבין: חשיבות ציר זה גדולה בהיותו ציר הכניסה המרכזי לקריית הלאום. שדרות רבין מחברות את קריית הלאום עם מתחם הכניסה לעיר ומרכז התחבורה שלה – התחנה

²⁶ לפי מידע שסיפק אוהד רוט מהרל"י בתאריך 15.1.2019.

המרכזית, תחנת הרכבת נבון ותחנת הרכבת הקלה. זהו ציר חיבור ראשי בין שדרות הרצל בבית הכרם למרכז העיר דרך רחוב בצלאל. לכן, פיתוח שדרות רבין הוא מרכיב מרכזי בשיפור הנגישות לקריית הלאום. מוצע להכין תוכנית אב/תוכנית פיתוח שתתמקד בתפקידו של הרחוב. המועד המתאים לקידומה הוא כעת, בטרם ייצאו לפועל תוכניות הפיתוח הגדולות של הכניסה לעיר.

הרחובות קפלן וזוסמן: מוצע ליישם את המלצות תוכנית קימל אשכולות ולפתח כיכרות עירוניות בדופן של משרדי הממשלה. גם אם לא ייושמו מרכיבי התוכנית, הכוללים בנייה במגרשי החניה, ניתן לפתח את הרחוב ולייצר נקודות עצירה שניתן לשהות בהן, לרווחת העובדים והמבקרים באזור.

לגבי רחוב קפלן, מוצע לבחון תכנון דופן בנויה על חשבון רצועה של גן הוורדים (שצ"פ בבעלות העירייה). החיסרון הוא שאין לפי שעה תוכנית מאושרת המאפשרת בנייה. היתרון הוא שהשטח פנוי וגדול, ואין לגביו אילוצי ביטחון. זוהי חלופה לפיתוח חזית מסחרית לאורך רופין, המותרת לפי תוכנית קימל אשכולות אך לא ברור אם היא ישימה משיקולי ביטחון.

דרך רופין: זהו הציר המרכזי של קריית הלאום, המחבר אליה את שדרת המוזיאונים ומקשר את ציר הרצל עם רחביה ומרכז העיר. אם תוכנית קימל אשכולות תבוצע, כיכר הכניסה הראשית למשרדי הממשלה תימצא בשדרה ותוביל הישר ממשרדי הממשלה ומבית המשפט לעבר קמפוס גבעת רם. הרצועה המסחרית המתוכננת בתוכנית קימל אשכולות עשויה לשנות את פני השדרה ולהפוך אותה לאזור בילוי ופנאי. במקרה כזה מוצע לחשוב על אמצעים למיתון התנועה בשדרה, כולל סלילת שביל אופניים ואמצעים נוספים.

3.3 המלצות בתחום האקו־סיסטם

עד כה עסקנו בהיבטים הפיזיים בפיתוחה של עיר ממשל מוצלחת בירושלים. מימושם יוכל לחזק באופן משמעותי את האקו־סיסטם הממשלי, אולם אין בהם די: לצדם יש צורך בהיבט נוסף, שיתמקד בפיתוח הקשרים בין הממשלה לבין יתר המרכיבים.

חיזוק האקו־סיסטם נועד לאפשר ולתמוך בהחלפת רעיונות, שיתוף ידע, חיכוך אנושי טבעי, מפגשים בלתי אמצעיים ורשת קשרים מקצועיים בין השחקנים השונים הפועלים בעיר. מבחינה זו, ההיבטים הפיזיים הם הבסיס שעליו יוכל להתפתח בהצלחה האקו־סיסטם הממשלי.

בשנים האחרונות החל תהליך של צמיחת יוזמות לחיזוק האקו־סיסטם הממשלי בירושלים. רובן נעשו על ידי עמותת 'רוח חדשה' בשיתוף גופים שונים בעיר – ממשלתיים, מוניציפליים ואזרחיים. גם אם השפעתם בשטח הייתה קטנה יחסית, הפעולות שנעשו עד כה מחוללות שינוי תודעתי חשוב בפיתוח אקו־סיסטם מוצלח.

אנו ממליצים להרחיב את היוזמות הללו כחלק מהתפיסה הכוללת של עיר ממשל. העשרה של שעות העבודה בתכנים, במפגשים, בהחלפת רעיונות ובאירועים מקצועיים תוכל לשפר את חוויית העבודה, להפחית את ממד האפרוריות המאפיינת משרות במגזר הממשלתי, להכניס עניין חדש באופי העבודה ולהציף את המודעות לעצם הרעיון של אקו־סיסטם ממשלי.

המלצותינו בתחום הן:

פיתוח פרויקט עיר ממשל בהרל"י: הוצאה לפועל של הפעולות השונות המוצעות במסמך זה מצריכות משרה של פרויקטור, שייעודה הוא קידום ראייה אסטרטגית לחיזוקה של ירושלים כעיר ממשל. זאת בדומה לאופן שבו פיתחה הרל"י את תוכנית 'עיר.אקדמיה', אשר נולדה אף היא במכון ירושלים. פרויקטור כזה יוכל לדאוג להוציא לפועל את ההמלצות, לתאם פעילות מול גופים שונים בעירייה, בממשלה ובאקו־סיסטם הממשלי ולפתח יוזמות נוספות בעתיד.

מטרות הפרויקט יוגדרו כך:

1. חיזוק הקשרים בין מרכיבי האקו־סיסטם הממשלי כדי לאפשר ולחזק את זרימת הידע, שיתופי הפעולה והיצירתיות בתחום הממשל והמדיניות;
2. חיזוק מעמדה של ירושלים כבירת ישראל;
3. הפיכת קריית הלאום לעוגן תוסס, חי ומחובר לעיר;
4. הגדלת הפעילות הכלכלית בעיר סביב פעילות הממשלה ומרכיבי האקו־סיסטם הממשלי.

הרחבת הפעילויות הקיימות של עמותת 'רוח חדשה' באמצעות תמיכה תקציבית עירונית: העמותה פיתחה תשתית ארגונית מסודרת למערך של פעילויות, שנועדו לחיזוק האקו־סיסטם הממשלי. יש להמשיך ולתמוך בתשתית זו ברמה העירונית באמצעות תקצוב ייעודי.

הקמת פורום עיר ממשל: כיום אין מסגרת ארגונית מסודרת המחברת בין המרכיבים השונים באקו־סיסטם הממשלי. פורום כזה יוכל לשמש מעטפת ארגונית ולספק יתרונות בשני היבטים:

א. פיתוח **מודעות** לגבי האקו־סיסטם הממשלי: לצד פעולות מעשיות, פיתוח מודעות בקרב גורמים שונים הוא קריטי להבנה טובה יותר שלהם את הענף שבו הם פועלים, כך שיוכלו לנצל טוב יותר את המשאבים באמצעות חיזוק קשרים ושיתופי פעולה בין ארגוניים.

ב. חיזוק **הקשרים באמצעות אירועים** שונים: פורום כזה יוכל לקיים אירועי אקו־סיסטם בירושלים, שאליהם יוזמנו הנציגים בין אם כמשתתפים ובין אם כאורחים. דוגמאות לאירועים כאלה: כנס מכוני מחקר ירושלמיים, סיורים במשרדי ממשלה לעיתונאים ולנציגים דיפלומטיים, שולחנות עגולים בנושאים שונים, הרצאות של ארגוני חברה אזרחית וחוקרים במכוני מחקר בפני פקידי ממשלה, אירוע נושאי דו־חודשי שיתמקד בכל פעם במרכיב אחר באקו־סיסטם, כנס עיר ממשל שנתי ועוד. האירועים יפורסמו על ידי הגורמים המשתתפים ובדף פייסבוק ייעודי של פורום האקו־סיסטם.

האצת מעבר היחידות הממשלתיות לירושלים: אנו ממליצים למשרד לירושלים ומורשת, כמו גם למינהל הדיור הממשלתי, להגביר את הלחצים על ראשי היחידות הממשלתיות במטרה להאיץ את מעברן לבירה. אנו ממליצים להכין באופן מיידי תוכנית מוסדרת עם לוח זמנים ברור, אשר תקל על מינהל הדיור במשימה זו.

הקמת מבנה פורום עיר ממשל בלב קריית הלאום (טווח ארוך): מבנה כזה יוכל להכיל שילוב שימושיים: בית קפה, מרפסת רחבת ידיים עם גינה, חלל עבודה משותף, ספרייה ייעודית בנושא ממשל ואולם הרצאות. שילוב שימושיים יאפשר לאנשים לשהות במבנה בהנאה במשך שעות ארוכות כדי לעבוד, ללמוד, לסעוד, לנוח ולהיפגש עם אחרים. המבנה יהווה אבן שואבת לקהל רב ומגוון באקו־סיסטם: עובדי ממשלה, חברי כנסת ועוזריהם, עיתונאים, חוקרים ואקדמאים, לוביסטים ויועצים אסטרטגיים, נציגים דיפלומטיים, פעילי חברה אזרחית, אנשי מגזר שלישי ועוד. מבנה כזה יוכל לבטא בצורה הטבעית ביותר את פעילות האקו־סיסטם הממשלי ולמקסם היבטים כמו החלפת רעיונות, שיתוף ידע ופיתוח רשת של קשרים מקצועיים.

סיכום

מסמך מדיניות זה נועד להציג בפני מקבלי ההחלטות את היתרונות הכלכליים והאחרים לירושלים הגלומים בהפיכתה לעיר ממשל פעילה ומוצלחת.

במסמך הגדרנו מהי עיר ממשל מוצלחת ומהו אקו־סיסטם ממשלי, סקרנו את המצב הקיים בירושלים – הסובלת משורה של חולשות בתפקודה כעיר ממשל, ואיתרנו המלצות לפעולה בשלושה תחומים: נגישות, מסחר ועירוניות ופיתוח האקו־סיסטם.

רוב ההמלצות נוגעות לפיתוחה של קריית הלאום, המהווה עוגן למגזר הממשלתי בירושלים אך לוקה בבעיות המקשות על תפקוד המגזר הממשלתי ועובדיו. אנו סבורים כי לקריית הלאום פוטנציאל גדול, וכי עם פיתוח נבון תוכל להפוך לעוגן עירוני פועם וללב האקו־סיסטם הממשלי של ירושלים.

במסמך מדיניות זה התמקדנו בגיבוש המלצות הניתנות למימוש **בטווח הזמן המיידי**, במטרה להניע ללא שיהוי מהלכים שיתרמו לפיתוחה של ירושלים כעיר ממשל, כחלק מתנופת ההתעוררות של ירושלים כולה.

בהיבט הנגישות, ההמלצות מתמקדות בשיפור מידי של הנגישות בין קריית הלאום למרכז העיר ולמוקדי תעסוקה עבור נוסעי תחבורה ציבורית, הולכי רגל ורוכבי אופניים.

בהיבט המסחר והאטרקטיביות, ההמלצות מתמקדות בפיתוח מידי של שטחי מסחר בקריית הלאום, בדגש על מסחר מזון, כאמצעי מרכזי להחייאת האזור ולחיזוק קשרים מקצועיים.

בהיבט האקו־סיסטם, ההמלצות מתמקדות בפיתוח יוזמות שונות לחיזוק האקו־סיסטם הממשלי בירושלים, בטיפוח קשרים מקצועיים בין המרכיבים השונים בו ובגיבוש מודעות ציבורית לחשיבותו.

בחזוננו אנו רואים שילוב מאמצים של העירייה, הממשלה וגופים נוספים במטרה להפוך את בירת ישראל לעיר ממשל מוצלחת ומשגשגת, שבה מתקיימים יחסי גומלין עשירים בין מרכיבי האקו־סיסטם הממשלי, ברמה אחת עם ערי ממשל מוצלחות כמו וושינגטון וברלין.

אנו מקווים כי כניסתו לתפקיד של ראש העיר החדש של ירושלים תוכל להביא לשיתוף פעולה של הגורמים הרלוונטיים בממשלה ובעירייה להגשמת חזון זה ולהעניק תנופה למאמצים להפוך את בירת ישראל לעיר ממשל מוצלחת ומשגשגת, מקור של גאווה לעובדי הממשלה, לתושבי ירושלים ולמדינת ישראל.

מקורות

אייכנר, א. פרגוואי הודיעה על החזרת השגרירות ל"א"; נתניהו סוגר את השגרירות.
ynet, 15 בספטמבר 2018. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5341871,00.html>

אליהו, א. **יישום החלטות הממשלה בדבר העברת יחידות ארציות של הממשלה לירושלים, מסמך עדכון – מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ), ירושלים, 25 ביולי 2017.

בנימין, ע. ופלדמן, נ. **יש שרים בירושלים? בחינת נוכחות שרי הממשלה בירושלים**. מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים, 2019.

גבריאלי, ת., גנן, א. ואחרים. **המצב התכנוני בקריית הלאום**. מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים, 2019.

גבריאלי, ת., שטרן, מ. ואחרים. **עיר וממשל בציון**. מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים, 2018.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקר כוח אדם**. ירושלים, 2017.

פלדמן, נ. **382 מיליון שקל בשנה ותוספת של כמעט עשרת אלפים עובדים: התועלת הכלכלית מהעברת יחידות ממשלתיות לירושלים**. מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים, 2018.

מכון ירושלים למחקרי מדיניות, **השנתון הסטטיסטי לירושלים מס' 29 לוח ז/19**. ירושלים, 2015. http://www.jerusalemstitute.org.il/.upload/yearbook/2017/shnaton_G1917.pdf

Porter, M.E. **The Competitive Advantage of Nations**. The Free Press. New York, 1990.

Kingdon J.W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Harper Collins. Boston, 1984.

עיר ממשל מוצלחת היא עיר בירה שבה המגזר הממשלתי מהווה חלק מרכזי במרקם העירוני, וסביבו מתקיימת מערכת שלמה של מרכיבים עוטפים - האקו-סיסטם הממשלי. בין מרכיבי האקו-סיסטם מתקיימת שורה של אינטראקציות מסוגים שונים כשבליבם שיתופי פעולה בנושאי חשיבה, פיתוח ידע ופיתוח כלים חדשניים לשיפור הממשקים שבין המרכיבים הללו. המרחב הפיזי-אורבני של העיר, המכיל את המגזר הממשלתי, הוא זירת ההתרחשות של האינטראקציות הללו.

מסמך זה, המצטרף לשורת עבודות של מכון ירושלים למחקרי מדיניות בנושא עיר ממשל בשנים האחרונות, נועד להציג בפני מקבלי ההחלטות את היתרונות הכלכליים והאחרים הגלומים בהפיכתה של ירושלים לעיר ממשל מוצלחת. המסמך מתמקד בחיזוק האקו-סיסטם הממשלי בירושלים כמפתח להפיכתה לעיר ממשל מוצלחת ומשגשגת. הוא מתחיל בהגדרה מהי עיר ממשל מוצלחת ומהו אקו-סיסטם ממשלי; מנסח ארבעה תנאים לקיומה של עיר ממשל מוצלחת; סוקר את המצב הקיים בירושלים, הסובלת משורה של חולשות בתפקודה כעיר ממשל; ולבסוף מציב המלצות לפעולה בשלושה תחומים: נגישות, מסחר ופיתוח האקו-סיסטם הממשלי.

מכון ירושלים למחקרי מדיניות (לשעבר: מכון ירושלים לחקר ישראל), הוא המכון המוביל בישראל בחקר המציאות המורכבת והמרקם הייחודי של ירושלים. המכון, שהוקם ב-1978, מתמקד באתגרים הייחודיים המאפיינים את ירושלים בת זמננו, ומספק ידע מחקרי נרחב ומעמיק לקובעי מדיניות, לאנשי אקדמיה ולקהל הרחב. עבודת המכון משתרעת על כלל ההיבטים של העיר: תכנון פיזי-אורבני, סוגיות חברתיות ודמוגרפיות, אתגרים כלכליים וסביבתיים ושאלות הנובעות ממעמדה הגאו-פוליטי של ירושלים. עבודתו הרב-גונית של המכון לאורך השנים, הקנתה לו פרספקטיבה ייחודית שהובילה להרחבת פעילותו לעבר אתגרים מורכבים וכוללים שעמם מתמודדת החברה הישראלית - בהם סוגיות עירוניות, חברתיות ואסטרטגיות, אתגרי סביבה וקיימות, מימון וחדשנות.