

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



ירושלים כעיר בירה שניונית: מרחב חדשנות אזורי וכלכלת ממשל

שרית בן שמחון-פלג



ירושלים כעיר בירה נשיונלית: מרחב חדשנות אזורי וכלכלת ממשל

שרית בן שמחון-פלג

ירושלים, 2023

הוצאת הפרסום לאור התאפשרה הודות לתמיכה של שותפינו:



מכון ירושלים למחקרי מדיניות | פרסום מספר 576

ירושלים כעיר בירה שניונית: מרחב חדשנות אזורי וכלכלת ממשל

שרית בן שמחון-פלג

עריכת לשון: שלומית אלטשולר

עימוד: אסתי ביהם

עיצוב כריכה: סטודיו אירה גינזבורג

לציטוט (APA):

בן שמחון-פלג, ש' (2023). ירושלים כעיר בירה שניונית: מרחב חדשנות אזורי וכלכלת ממשל. מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

© 2023, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

בית חי אלישר

רח' רד"ק 20, ירושלים 9218604

www.jerusalemstitute.org.il

info@jerusalemstitute.org.il

תוכן העניינים

מבוא	4
א. ערי בירה בעולם – רקע תאורטי	6
ב. מהן ערי בירה שניוניות?	9
ג. ייחודה של עיר הבירה השניונית	15
ד. התפתחותה של מדיניות כלכלית מקומית בערי בירה שניוניות	18
ה. הכוח הייחודי של ירושלים כעיר בירה שניונית	22
ו. לסיכום: מה אפשר ללמוד ממודל עיר הבירה השניונית לטובת שגשוגה הכלכלי של ירושלים?	25
ביבליוגרפיה	26

ירושלים היא בירתה הרשמית של מדינת ישראל, ונהנית ממעמד משפטי, היסטורי, דתי, פוליטי ותרבותי. למרות כל אלה, ירושלים אינה המרכז הכלכלי והפיננסי של המדינה. מחקרים שעוסקים בסוגיית מעמדה של עיר הבירה בעידן של שינויים גלובליים מצביעים על פגיעה ניכרת במעמדן של ערי בירה בעולם. ערי בירה אשר משמרות את מעמדן הפוליטי, אך אינן המרכז הכלכלי והעסקי של המדינה, זכו לכינוי **ערי בירה שניוניות (secondary capital cities)**. ערים אלה, דוגמת וושינגטון, האג, ברן ופרטוריה, ממשיכות למלא תפקיד חשוב כמקום שבו נפגשים הסקטור הממשלתי והסקטור העסקי ליצירת יחסי גומלין במרחב גאוגרפי מוגדר. ערים אלו מוסיפות להיות גם המקום שבו נפגש הסקטור הממשלתי עם הסקטור החברתי ליצירת רשתות מדיניות ושיתופי פעולה. במרחב המפגש הזה ישנו פוטנציאל להתפתחותה של כלכלה מקומית ייחודית: "כלכלת ממשל". בזכות מגוון פעולות הגומלין שבין השחקנים השונים מתפתח מרחב של חדשנות אזורית בתחום הממשל. בהשקעה המתאימה עשוי מרחב זה להיות מנוף כלכלי לשגשוגה של עיר הבירה.

המסמך שלהלן נכתב בעקבות מחקר השוואתי בין-לאומי של קבוצת מחקר מאוניברסיטת ברן (Kaufmann, 2018)¹. החברים בקבוצת המחקר היו חוקרים מתחומי ידע שונים, ובהם מדע המדינה, כלכלה עירונית ואזורית, תכנון וגאוגרפיה, והם ניתחו מקרי בוחן של כמה ערי בירה שניוניות ברחבי העולם: וושינגטון, אוטווה, ברן והאג. הנחת המחקר שלהם הייתה כי עובדת היותן של ערי בירה אלה ערים שניוניות מאפשרת לנתח את העשייה הכלכלית, הנסמכת על מעמדה הממשלי של העיר, בנפרד מסקטורים פיננסיים אחרים. החוקרים ניסחו סל של כלים עירוניים בתחומי הכלכלה, המיתוג, הפוליטיקה והמדיניות, שבהם ערי הבירה השניוניות השתמשו כדי לחזק את מעמדן הכלכלי במדינותיהן. בהסתמך על עבודתה של קבוצת המחקר באוניברסיטת ברן (שם), אנחנו מבקשים לטעון שירושלים היא עיר בירה שניונית ויש לבחון כיצד אפשר לפתח את כלכלתה בהתאם לאופייה זה.

¹ קבוצת המחקר כללה את Dr. Heike Mayer, Dr. David Kaufmann, Prof. Fritz Sager and Martin Warland מאוניברסיטת ברן שבשווייץ. זה המקום להודות לד"ר דיוויד קאופמן על השיחות המחכימות איתו. ד"ר קאופמן יושב היום במחלקה לפיתוח מרחבי ומדיניות עירונית ב-ETH-Zurich.

לערי בירה שניוניות יש פוטנציאל פיתוח מיוחד: הן אינן רק מקום מושבו של הממשל, אלא הן גם ערים אשר יכולות לפתח את כלכלתן על בסיס ייחוד זה, תוך ניצול מיקומן בסמיכות למקבלי ההחלטות הלאומיים. קבוצת המחקר מאוניברסיטת ברן (שם) הראתה בסקירה את יכולתה של עיר בירה שניונית להפוך למרחב חדשנות ברמה האזורית, וכך להיות מוקד כלכלי. על בסיס ייחוד זה ערי בירה שניוניות רבות פיתחו מודל משילות שמטרתו לתאם בין הכלכלה העירונית ובין הכלכלה האזורית ולמנף אותן. זהו מודל משילות דו־שכבתי, שבו הממשל המרכזי והממשל המקומי פועלים יחד לפיתוח כלכלת הבירה באינטרס משותף לחזק את עיר הבירה.

מודל הפיתוח של עיר הבירה השניונית מציע לחבר בין פוטנציאל החדשנות הייחודי של ערי הבירה לבין המודל הממשלי הדו־שכבתי, כדי לבסס את ירושלים כמרכז של מרחב כלכלי אזורי באמצעות כלי מדיניות ייחודיים ל"כלכלת ממשל". מיקוד זה עשוי לסייע לירושלים להתמודד בהצלחה מול אתגריה הכלכליים.

מסמך זה יסקור את השינויים שחלו במעמדה של ערי בירה בעולם, יבחן את מעמדה של ירושלים כעיר בירה שניונית ובעיר ממשל, ויציע שורה של כלי מדיניות לחיזוקה של כלכלת הממשל.

א. ערי בירה בעולם – רקע תאורטי

עיר בירה היא צורת יישוב אשר נבחרה להיות המרכז הפוליטי, הכלכלי, התרבותי או הדתי של יחידה גאוגרפית מסוימת (מדינה, מחוז, אזור ועוד). בעבר מיקומה של עיר הבירה היה תלוי בעיקר בסיבות כגון מקום מושבו של השליט, היות העיר מרכז מסחרי ליישובי האזור, מיקומה בנקודה אסטרטגית מבחינה מסחרית, מיקום של מוסד דת מרכזי וכדומה. לעיתים שינויים היסטוריים או פוליטיים גרמו להעתקת מעמד עיר הבירה אל עיר אחרת, לעיתים קרובות כעין הצהרה שהלגיטימציה השלטונית הועברה אף היא (Gottmann, 1983). כיבושים צבאיים ושינויים גאופוליטיים היו אף הם סוכני שינוי למעמדן של ערי בירה. עליות ונפילות של עמים ואימפריות לאורך השנים גרמו לעלייה או לירידה בחשיבותן של ערי בירה ברחבי העולם.

Peter Hall, מתכנן ערים וגאוגרף, פיתח במחקריו טיפולוגיה של ערי בירה בעולם. הוא חילק את ערי הבירה לשבעה סוגים. חלוקה זו מתייחסת לתפקודים השונים של ערים אלו (Hall, 2006):

1. ערי בירה בעלות ריבוי תפקידים: אלו הן ערי בירה שבהן ישנה חפיפה בין המעמד המשפטי והפוליטי שלהן לבין מעמדן המרכזי מן הבחינה הכלכלית, החברתית, התרבותית וההיסטורית. פריז, שטוקהולם ולונדון הן ערים מסוג זה.
2. ערי בירה בעלות חשיבות בין־לאומית: אלו הן ערים שבהן יושבים ארגונים בין־לאומיים גדולים, כגון האו"ם, הצלב האדום, ארגון הבריאות העולמי ועוד. ניו יורק, בריסל וז'נווה הן דוגמאות לערים מסוג זה.
3. ערי בירה פוליטיות: הן ערים שבהן ממוקמים מוסדות הממשל בלבד, אבל יש להן יחסים מורכבים עם ערים אחרות או עם המדינה. האג, קנברה, אושווה ופרטוריה הן ערים מסוג זה, ואפילו וושינגטון במידת מה. ההחלטה למקם את השלטון בערים אלה הייתה החלטה פוליטית.
4. ערי בירה בעבר, שאינן כאלו היום: במקרה זה מדובר על ערים ששימרו מעמד ומאפיינים ייחודיים, אף על פי שהממשל כבר אינו ממוקם בהן. סנט פטרסבורג וריו דה ז'ניירו הן דוגמאות לכך.

5. ערי בירה שהיו בעבר מרכזים של אימפריות: ערים אלה נושאות מטען היסטורי אף מעבר לגבולות המדינה הנוכחית שבה הן ממוקמות: וינה, ליסבון, מדריד הן ערים מסוג זה.

6. ערי בירה מחוזיות או אזוריות: כגון טורינו, מינכן ועוד.

7. ערי בירה שהן super capitals: ערים אלה הן מרכז פוליטי ומינהלי לישויות על-לאומיות, כמו בריסל עבור האיחוד האירופי ושטרסבורג עבור מועצת אירופה.

בתקופה המודרנית שינויים פוליטיים וטכנולוגיים (כגון חידושים בתחום התקשורת והתחבורה) וגלובליזציה כלכלית ותרבותית הביאו להיחלשות מעמדן של ערי הבירה ויצרו ביזור של מרכזים כלכליים ותרבותיים במטרופולינים שאינם בהכרח עיר הבירה (Hall, 2006).

העתקת הבירה מעיר אחת לאחרת נעשית בדרך כלל כצעד סמלי להעברת מוקד הכוח ממקום אחד למקום אחר, מאדם אחד לאדם אחר או מקבוצה אחת לאחרת (כך היה בטורקיה, מיאנמר, ברזיל ועוד). נוסף על כך, מעבר של עיר בירה לעיר אחרת נועד לעיתים לקרב גאוגרפית את הבירה לחלקים מסוימים של המדינה (לדוגמה, בניו־זילנד העבירו את הבירה מאוקלנד שבצפון לוולונגטון שבמרכז, כדי שתהיה קרובה יותר לאי הדרומי). פעמים אחרות עיר בירה הועתקה כדי לסמל מעבר משלטון ישן לשלטון מודרני שבמסגרתו עיר הבירה החדשה תהיה המרכז השלטוני החדש (וושנינגטון, קנברה, ברזיליה).

במהלך המאות ה-19 וה-20 החליטו כמה מדינות להעתיק את הבירה ממקומה מסיבות שונות (שינויים פוליטיים, אסונות טבע, דה־צנטרליזציה ועוד). העברה כזו דורשת ארגון מחדש של מוסדות השלטון בעיר. מתהליך זה אפשר ללמוד על הצורך של עיר בירה לזכות בלגיטימציה:

1. על עיר הבירה החדשה להכיל את מוסדות השלטון החדשים, את מרכזי תרבות ואת סמלי הלאום, אשר יבדילו אותה מערים אחרות במדינה.

2. במדינות אשר זכו בשנים האחרונות לעצמאות או במדינות שהחליטו להעביר את עיר הבירה ליעד חדש זוכות ערי בירה חדשות למעמד מיוחד מטעם הממשל, ומאופיינות בבנייה מונומנטלית ובריבוי מוסדות וסמלים, אשר נועדו למצב את העיר כעיר הבירה החדשה.

3. מבחינת הממשל, כניסת נציגויות של חברות בין־לאומיות לעיר הבירה החדשה היא שלב חשוב במיצוב מעמדה. משיכה של חברות בין־לאומיות להשקיע בעיר הבירה

נעשית בדרך כלל באמצעות מתן הטבות והקלות, תוך יצירת סביבה נוחה עבור משקיעים ויזמים.

4. ערי בירה חדשות נוטות להקצות שטח נפרד עבור מוסדות השלטון, מחוץ לתחום המגורים של התושבים. ריכוז של כל מוסדות השלטון באזור נפרד עשוי אומנם למנוע פגיעה במרקם החיים של תושבי העיר, אך קיים חשש כי מתחם נפרד למשרדי ממשלה ולסמלים לאומיים ייצור אזור אשר אינו בר-קיימא, יפגע במרקם העירוני וייצור ניכור כלפיו בקרב תושבי העיר ובקרב המבקרים בה (דוגמאות לכך ניתן למצוא בנייפידאו בירת מיאנמר, באשגבאט בירת טורקמניסטן ובעוד בירות חדשות).

ב. מהן ערי בירה שניוניות?

תהליכים גלובליים הביאו להחלשתן של ערי בירה, ובייחוד ערי בירה שאינן המרכז הכלכלי והעסקי של המדינה. העלייה בחשיבותן של ערים גלובליות, עם התחזקותה של המערכת הפוליטית הבין-לאומית מחד גיסא ועם התחזקותה של הרמה הפוליטית המקומית-אזורית מאידך גיסא, החלישו במידה רבה את מעמדן של ערי הבירה הלאומיות. למרות זאת יש לזכור כי לערי בירה יש היום תפקיד במרקם הלאומי, שאינו רק בממד הסימבולי וההצהרתי. הן ממשיכות למלא תפקיד חשוב כמוקד קבלת ההחלטות ברמה הלאומית, והן ממשיכות להיות המקום שבו נפגשים הסקטור הממשלתי, הסקטור העסקי והסקטור החברתי-אזרחי, ושם הם יוצרים יחד מדיניות בתחומים כלכליים, חברתיים וביטחוניים.

למרות זאת, וכפי שעולה לדוגמה ממחקריו של Hall (2006), ערי בירה שונות זו מזו במאפיינים רבים. Campbell (2000) הוסיף להבחנותיו של הול, כי ישנן ערי בירה שאינן המרכז הכלכלי והפיננסי של המדינות שבהן הן יושבות. ערי בירה אלה כונו secondary capital cities (SCCs), ובעברית – "ערי בירה שניוניות":

"We define a SCC as the capital city of a nation, where there is at least one city within the respective nation or state, which is economically more important to the country than the capital city is".

(Mayer, et al., 2016, p. 5).

עם קבוצה זו של ערי בירה שניוניות נמנות ערים דוגמת אנקרה בטורקיה, אוטווה בקנדה, בון בגרמניה, קנברה באוסטרליה, וושינגטון בארצות הברית, האג בהולנד ועוד.

בחינה של נתוני תמ"ג של ערים במדינות שונות בארגון ה-OECD מצביעה על ההבדל בתמ"ג בין ערי בירה שניוניות ובין העיר המתפקדת כמרכז הכלכלי במדינתה של אותה בירה.

Table 1.1 Cases based on the population of SCCs in OECD countries

Country	Capital city	GDP metropolitan region (US\$) % of national GDP	Primary city	GDP metropolitan region (US\$) % of national GDP
Australia	Canberra	n/a	Sydney	199,970 20.10%
Canada	Ottawa	56,323 3.94%	Toronto	271,449 18.99%
Germany	Berlin	165,376 4.92%	Munich	184,701 5.49%
Israel	Jerusalem	n/a	Tel Aviv	n/a
Italy	Rome	189,919 9.44%	Milan	234,523 11.65%
The Netherlands	The Hague	39,517 5.31%	Amsterdam	121,289 16.31%
New Zealand	Wellington	15,423 13.51%	Auckland	39,792 34.87%
Switzerland	Bern	n/a	Zurich	77,011 18.63%
Turkey	Ankara	74,936 8.52%	Istanbul	243,277 27.65%
United States	Washington, D.C.	442,758 2.86%	New York City	1,215,233 7.86%

Sources: OECD GDP metropolitan areas for Australia, Canada, Germany, Italy, the Netherlands, Switzerland, and the United States. Data from 2012 in million US\$. Australia and Switzerland – data for only the primary city available. OECD GDP regional database TL3 regions for New Zealand and Turkey. Data from 2012 in million US\$. Turkey data from 2008. Israel – no available data.

מקור: Mayer, Sager & Kaufmann, 2017, p.8

1. האם ירושלים היא עיר בירה שניונית?

ירושלים היא בירתה של מדינת ישראל מכוח **חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל**, שנחקק בידי הכנסת התשיעית באוגוסט 1980. על פי החוק, ירושלים היא מקום מושבם של הנשיא, הכנסת, הממשלה ובית המשפט העליון. בהתייחס לטיפולוגיה של Hall (2006), ירושלים היא בירה פוליטית, אך נושאת איתה גם סמליות היסטורית, דתית ותרבותית. תכנונה של קריית הלאום והקמתה החלו לאחר קום המדינה, כאשר האזור שיועד לצורך זה אופיין באזור אנטי-עירוני, הנפרד מהמרקם העירוני של ירושלים².

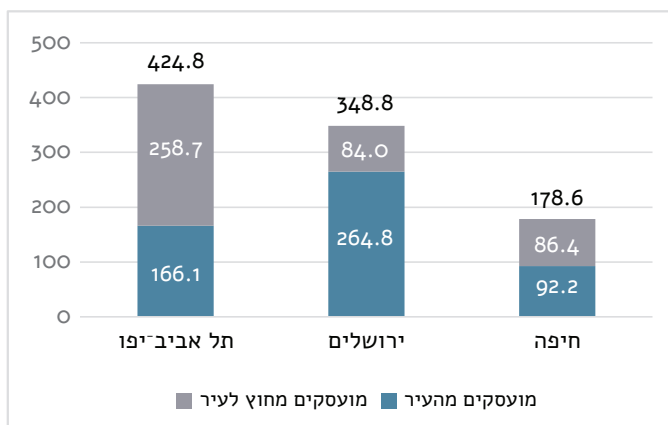
² להרחבה ראו: גבריאלי, ת', גנון, א', פלדמן, נ', בן שמחון-פלג, ש' ושילת, ל'. (2019). עיר ממשל – המצב התכנוני בקריית הלאום. מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

למרות מעמדה המשפטי, הפוליטי והסמלי של ירושלים, אין היא מרכז הפעילות הכלכלית והפיננסית של המדינה. גם בטבלה שלעיל הוצגה ירושלים כשניונית לתל אביב.

נציג להלן כמה נתונים מדגימים את היותה של ירושלים בירה שניונית ואת קדימותה הכלכלית של העיר תל אביב על פני ירושלים הבירה³:

(1) תל אביב מושכת אליה מועסקים במספרים גדולים מדי יום. מתוך 424,000 המועסקים בעיר, 258,700 אינם מתגוררים בה. לעומת זאת, רוב המועסקים בירושלים מתגוררים בה, ורק כ-84,000 מגיעים אל העיר למטרות תעסוקה.

מספר מועסקים בערים הגדולות לפי מקום מגורים, 2018 אלפי מועסקים

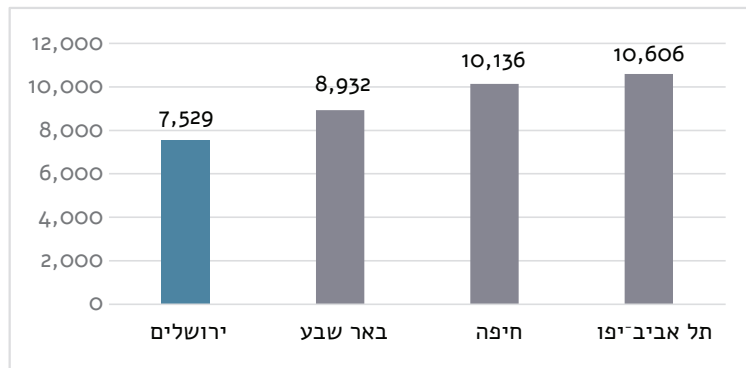


מקור: עיבוד מכון ירושלים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

(2) השכר הממוצע לחודש עבודה בירושלים נמוך מהשכר הממוצע בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע. השכר הממוצע הוא מרכיב חשוב בחישוב תמ"ג עירוני.

³ בישראל לא נהוגה עדיין מדידה של תמ"ג עירוני או אזורי. לפיכך בחרנו לייצג את הפערים במרכזיות הכלכלית של ירושלים לעומת ערים אחרות בעזרת כמה ניתוחים אחרים.

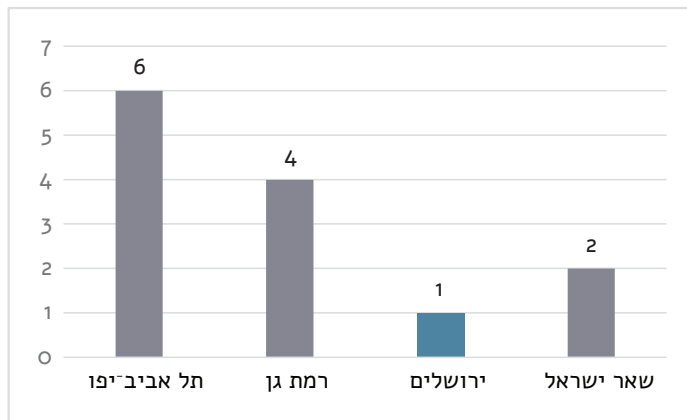
שכר ממוצע לחודש עבודה בירושלים, בתל אביב-יפו, בחיפה ובבאר שבע, 2017
 שכר ממוצע בש"ח



מקור: עיבוד מכון ירושלים לנתוני המוסד לביטוח לאומי

3) ירושלים אינה מרכז התעשייה הפיננסית בישראל: מרבית מטות הבנקים ממוקמים בתל אביב. בירושלים יושב מטה מרכזי של תאגיד בנקאי אחד בלבד – בנק יהב – המעניק שירות לעובדי המדינה ולעובדי החברות הממשלתיות.

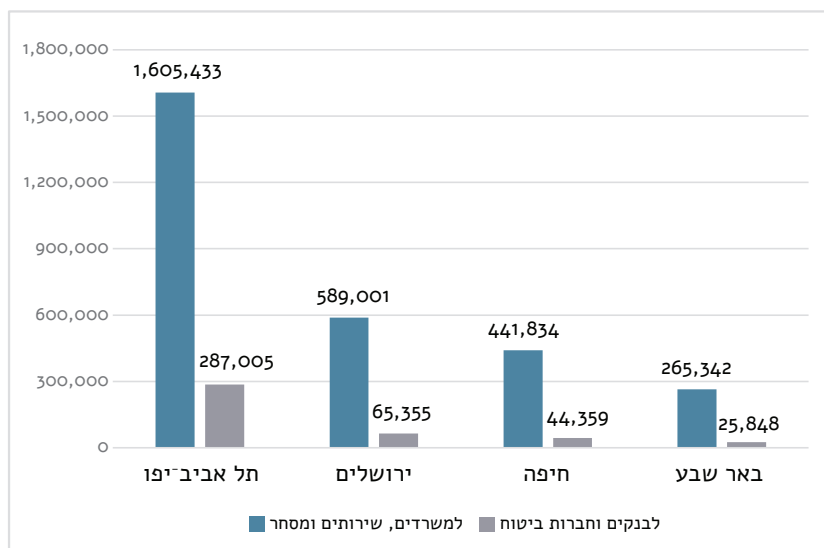
מיקום מטות התאגידים הבנקאיים בישראל, 2018



מקור: בנק ישראל

4) היקף תשלומי הארנונה של הבנקים ושל חברות הביטוח לעיריות השונות מצביע על תל אביב כמרכז של התעשייה הפיננסית. מרבית המוסדות והגופים הפיננסיים בישראל פועלים במרכז הארץ, ובייחוד בעיר תל אביב.

תשלומי ארנונה עסקית בירושלים, בתל אביב-יפו, בחיפה ובבאר שבע, 2018
 היקף תשלומי ארנונה (ש)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

אפשר לסכם כי ירושלים עונה על הגדרת הבירה השניונית, בעוד המרכז הכלכלי והפיננסי של ישראל מצוי בעיר תל אביב-יפו.

למרות היותה של ירושלים עיר בירה שניונית, היא עדיין בעלת מעמד חשוב וייחודי במדינה כעיר ממשל. היא ממשיכה להיות המרכז הפוליטי של קבלת החלטות ברמה הלאומית, והמקום שבו נפגשים המגזר הממשלתי, המגזר הכלכלי והמגזר השלישי בשורה של קשרים ויחסי גומלין.

השחקנים השונים אשר פועלים בערי ממשל מרכיבים את האקו-סיסטם הממשלי. אקו-סיסטם זה כולל מכוני מחקר ואוניברסיטאות, ארגוני חברה אזרחית ומגזר שלישי, ארגונים בין-לאומיים ונציגויות זרות, תקשורת ישראלית וזרה, גופים כלכליים ועוד. מערכת הקשרים והפעילות שבין כל הגורמים שבה יוצרות מרחב של למידה הדדית, של

פיתוח ידע ושל פיתוח כלי מדיניות למתן מענה לאתגרים חברתיים מורכבים. זהו מאפיין ייחודי לערי ממשל על פני ערים אחרות במדינה.

מרכיבי האקו־סיסטם הממשלי



בין מרכיבי האקו־סיסטם מתקיימת שורה של יחסי גומלין, כשכליבם 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.

ג. ייחודה של עיר הבירה השניונית

קבוצת המחקר באוניברסיטת ברן מצביעה על פוטנציאל החדשנות והיצירתיות הטמון בערי ממשל (Mayer, Sager & Kaufmann, 2017). לטענתם, אפשר לראות כי במרחב של עיר ממשל מוצלחת מתפתחים לא רק רשתות מדיניות ושיתופי פעולה, אלא גם מרחב חדשנות אזורי על בסיס ממשליות העיר.

על פי ספרות המחקר, **מרחב חדשנות אזורי (regional innovation system, RIS)** הוא מרחב שבו מתקיימות אינטראקציות פיתוח בין גופים פרטיים לגופים מוסדיים. מקובל לדבר על מרחבי חדשנות באזורים של תעשייה עתירת ידע או היי־טק. אולם גם עיר ממשל מוצלחת היא מרחב של מערך חדשנות, שבו מרכז המערך הוא הממשל. המחקר מראה שבמקומות שונים בעולם חברות וגופים פרטיים אשר עובדים עם הממשלה כלקוח מרכזי, מתאימים את תהליכי החדשנות ופיתוח המוצר שלהם לצרכים הספציפיים של הממשלה. במקרים רבים חברות אלו גם ממקמות עצמן בסמיכות גאוגרפית לממשלה. תהליך ההתפתחות של מרחב החדשנות הממשלי הוא תהליך המזין את עצמו: חברות וארגונים המבקשים לעבוד עם הממשלה מבססים את התנאים הסביבתיים המתאימים לפעולתם, הדבר מאפשר לחברות ולארגונים נוספים הפועלים באותו תחום להצטרף למרחב החדשנות שנוצר, וכך גדל מספר השחקנים באקו־סיסטם הממשלי (Feldman, Francis & Berkovitz, 2005).

רעיון דומה הציע Porter (1990) בתיאוריית האשכולות (Clusters). תאוריה זו מסייעת להבין את האופן שבו הסמיכות והאינטראקציות בין המרכיבים יכולות לייצר ערך עבור כל אחד מהשחקנים בנפרד ועבור העיר כולה. לפי אותה תיאוריה, אשכול הוא ריכוז גאוגרפי המורכב משורה של שחקנים: חברות עסקיות בתחום דומה, ספקים מומחים, נותני שירותים ומוסדות תומכים ממשלתיים ואחרים. באשכול מצטברים משאבים רבים בתחום מסוים, והם מעניקים לו יתרון פוטנציאלי על פני מקומות אחרים. מבחינה זו האקו־סיסטם הממשלי הוא אשכול.

גם בירושלים פותחה אסטרטגיה עירונית לחיזוק כלכלי על בסיס רעיון האשכולות של Porter. במשך השנים ניתן דגש לחיזוקם של שלושה אשכולות עיקריים: אקדמיה, תעשיית הביוטק ותיירות. אסטרטגיות אלה הדגישו תחומים שזוהו כחזקים בעיר: מוסדות מחקר חזקים, הימצאותם של גופים רפואיים רבים ובתי חולים מחקרניים, וכמובן – כוח

המשיכה הדתי וההיסטורי של ירושלים כעיר בעלת זיקה דתית חזקה לשלוש הדתות המונותאיסטיות.

את התאוריה של מרחב חדשנות אזורי אפשר כאמור להחיל גם על פיתוח הידע, שהוא תוצר של הקשרים ושל יחסי הגומלין שבין המרכיבים השונים של האקו-סיסטם הממשלי.

◀ "ייצור" מידע וידע חדשים הוא אחד המאפיינים של מערכת היחסים שבין הממשל ובין גופים פרטיים או ארגוני מגזר שלישי. הממשלה נדרשת למידע עבור קביעת מדיניות, יישום מדיניות וביצועה. במקרים רבים ייצור הידע עבור המגזר הציבורי מתרחש באמצעות התקשרויות רכש ("מיקור חוץ"). בירושלים הדבר בא לידי ביטוי בשיתופי פעולה של רשויות הממשל השונות עם מכוני מחקר, מכוני חשיבה, אוניברסיטאות, חברות ייעוץ, חברות IT ועוד. כך אפשר לראות התקבצות של מכוני מחקר וחשיבה העוסקים בתחומי מדיניות חברתיים-כלכליים או גאופוליטיים בירושלים. ביניהם אפשר למנות כמה ממכוני המחקר והחשיבה החשובים בישראל, כגון המכון הישראלי לדמוקרטיה, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, מכון ון ליר, מרכז טאוב, יד יצחק בן צבי, פורום קהלת, מכון ירושלים לאסטרטגיה וביטחון ועוד. על פי נתוני גיידיסטאר⁴ (ינואר, 2021), יושבים בירושלים 45 ארגונים שעוסקים בתחומי המדע, המחקר והטכנולוגיה (שהם 40% מכלל הארגונים הללו בישראל).

מכוני המחקר אוספים מידע בנושאי ממשל ומדיניות, מנתחים ומעבדים אותו. כמו כן הם משתפים פעולה עם ארגוני חברה אזרחית ואוניברסיטאות בירושלים, בארץ ובעולם, וכך תורמים ליצירת מרחב גאוגרפי של כלכלת ידע. במקרים רבים, גופים כמו מכוני מדיניות וארגוני חברה אזרחית מבקשים להשפיע גם על תהליכי קביעת המדיניות. רצון זה מהווה תמריץ נוסף עבור ארגונים מסוג זה להתמקם בסמיכות למוקדי השלטון.

עם זאת, בשונה מהיחסים בין המרכיבים במרחבי חדשנות אחרים, כדוגמת המרחב של עמק הסיליקון בקליפורניה, המניע העיקרי של תחום החדשנות בעיר הממשל והצרכן העיקרי שלו אינם השוק הפרטי אלא המגזר הציבורי (הממשל). לפיכך רשת הקשרים ויחסי הגומלין שנוצרים הם שונים, ומערבים לא רק גורמים מהשוק הפרטי (דוגמת חברות ייעוץ או חברות ממשל-טק), אלא גם יצרני ידע מובהקים בתחום המדיניות (דוגמת מכוני מחקר ומכוני חשיבה), ארגוני חברה אזרחית ומגזר שלישי, ארגונים בין-לאומיים ותקשורת כתובה או משודרת. (Markusen 1999) מראה כיצד העובדה שהממשל הוא הלקוח הדומיננטי של הידע והחדשנות, יוצרת מערכת אינטראקציות שבין לקוח, יצרן וספק, השונה מהאינטראקציות המתקיימות באשכולות התעשייתיים או הכלכליים. "יצרני הידע" באשכול זה מתאימים עצמם הן לצרכים והן לאופן המיוחד של ההתקשרות עם הממשל.

⁴ גיידיסטאר – אתר העמותות של ישראל. <https://www.guidestar.org.il>

המחקר משרטט שלבי התפתחות של מרחב חדשנות הידע בעיר הבירה:

1. בשלב הראשון מוקמים גופי ידע בעיר באופן אורגני וללא קשרים ויחסים ביניהם או בינם ובין הממשלה. כך הוקמה בירושלים האוניברסיטה העברית עוד לפני קום המדינה, וקמו מכוני מחקר דוגמת מכון ון ליר, שהוקם כמכון מחקר אקדמי, או מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שהוקם כמכון מחקר עירוני.
2. בשלב ההתפתחות השני, ועם התחזקות תהליכי מיקור החוץ של הממשלה, החל מסוף שנות השמונים של המאה ה-20 החלו להתפתח קשרי עבודה בין הממשל ובין מכוני המחקר (עבור שירותי מידע וידע, לשם קבלת החלטות), האוניברסיטה (עבור מחקר והכשרת סגל) וארגוני מגזר שלישי (עבור רכישת שירותים חברתיים).
3. השלב השלישי הוא שלב **הבנת הפוטנציאל של הבירטיות ופיתוח פרואקטיבי של מדיניות מקומית מותאמת**, אשר חורגת מכוחות השוק הרגילים, לעידוד פיתוח הכלכלה של עיר הבירה. בשלב זה אפשר לזהות מדיניות רכש מותאמת למרכיבים באקו־סיסטם, מדיניות תמריצים לחברות במרחב החדשנות הממשלי, הקמת מנגנוני תיאום ייחודיים ועוד.

שלבי ההתפתחות של הבירה השניונית כמרחב חדשנות



ד. התפתחותה של מדיניות כלכלית מקומית בערי בירה שניוניות

לערים רבות ישנה מדיניות עירונית אסטרטגית, והיא מתפתחת בעקבות הבנת האתגרים שהעיר מתמודדת עימם. מדיניות מקומית עירונית מתמקדת בזיהוי משאבים מקומיים, בניצולם ובחיזוקם, ובזיהוי חסמים (אתגרים) ייחודיים לעיר והתמודדות עימם. בהתאם לכך מתפתחת מדיניות מותאמת מקום, שמטרתה לחזק את העיר אל מול ערים אחרות. כחלק מזיהוי של משאב מקומי, לערי בירה יש יתרון משמעותי על פני ערים אחרות באותו מרחב לאומי, משום שהיותן עיר מושבו של הממשל הוא משאב ייחודי ללא תחרות.

קבוצת המחקר מאוניברסיטת ברן (Kaufmann, 2018) בדקה מהם כלי המדיניות המאפיינים ערי בירה שניוניות ברחבי העולם. הם זיהו ארבע קטגוריות של פעולות שערי בירה נוקטות בתחום המדיניות המקומית למינוף כלכלתן:

בתחום הכלכלי – ערים נוקטות אמצעים "רכים" שונים שאפשר להכלילם בקטגוריה של **מדיניות לעידוד חדשנות** – תמריצים לפיתוח אשכולות, תמיכה ועידוד חברות הזנק, חיזוק תשתיות עירוניות בעולם הידע ועוד. במקביל, ערים רבות פועלות **למשיכת השקעות ותקציבים** אל תוך העיר. למטרות אלה פועלות הערים גם באמצעים רכים כתמריצים ופעולות מיתוג, וגם בעזרת כלים קשיחים יותר מהעולם הרגולטורי: מיסוי מקל לחברות בתחום הרלוונטי, הקלות או תמריצים בתחום הנדל"ן לחברות מסוג זה, ואף רכישה אקטיבית של חברות והבאתן לעיר.

ניכרת גם פעילות של הערים השונות במישור הפוליטי – במקומות רבים משתמשות ערי הבירה במעמדן הסמלי כדי לקדם **בקשה למענקים ממשלתיים ייחודיים** לעיר או תקציבים מיוחדים. נוסף על כך, העיר משקיעה **בפיתוח מערכים של תיאום ושל שיתופי פעולה** שמטרתם לחזק את האקו־סיסטם המתפתח בעיר, כמו גם בפיתוח מערכי תיאום מיוחדים בין הממשל המרכזי לממשל העירוני ובפיתוח מערכי תיאום של פעולת האשכול. לעיתים הצמיחה של מנגנוני התיאום הללו מגיעה מלמטה, ותכליתה לאפשר שיתופי פעולה ולתאם בין פעולותיהם של מגוון השחקנים בתחום.

1. מדיניות לעידוד חדשנות

שימוש בכלי מדיניות לעידוד חדשנות מקובל מאוד בערים רבות. מטרתם של כלים אלה היא לעודד העברת מידע וידע בין שחקנים שונים בתוך המרחב הממשלי – בדרך כלל מהמגזר הפרטי והשלישי למגזר הציבורי. הכלי השכיח הוא כמובן מכרזים ומדיניות הרכש הממשלתית. היתרון במערכת יחסים זאת הוא שהמדינה מקבלת על עצמה את הסיכון של שלב הפיתוח, ולא משיתה אותו על המגזר הפרטי.

בעיר אלם בגרמניה (Ulm) יש מספר גבוה של גופי מחקר ובתי חולים. בעקבות זאת מיתגה העיר את עצמה כ"עיר מחקר", והעירייה שוקדת על יצירת חיבורים ושיתופי פעולה בין גופי המחקר השונים ובין התעשייה. בהתאם לכך העיר ממתגת את עצמה כמקום חדשני ויצרני וכמקום שנועים לחיות בו. לפיכך היא משקיעה בשנים האחרונות בתכנון ובהקמה של שכונות חדשות ומודרניות שיש בהן עירוב שימושים של עבודה בתחום המדע, מתחמי בילויים והסעדה, שטחים ציבוריים ושטחי מסחר.

בהולנד קיימת מאז 2006 מדיניות לעידוד פיתוח אשכולות חדשנות ברמה הארצית. מדיניות זו חלחלה גם לרמה המקומית, וערים רבות פועלות לפיתוח אשכולות חדשנות. העיקרון המנחה במדיניות זו הוא שבכל אשכול תהיה אינטראקציה בין שלושת הגורמים: הסקטור העסקי, מוסדות המחקר והמגזר הציבורי. עיריית האג ניסתה לקדם מדיניות אשכולות בכל סקטור כלכלי בעיר, אולם לא בכל הסקטורים נרתמו השחקנים לבנייה של שיתופי פעולה ושל מנגנונים להעברת ידע. שני סקטורים בלבד נרתמו לפיתוח אשכולות והם: סקטור הסייבר וסקטור הארגונים הבין-לאומיים. כדי לקשור בין המגזר הציבורי ובין חברות הסייבר מדגישה העיר במיוחד את תחום אבטחת הסייבר (cybersecurity), תחום הרלוונטי למוסדות ציבוריים רבים. בין מהלכי המדיניות היו תהליך מיתוג (The Hague Security Delta), השקעת הון של העיר והקמת מוסד מחקר המפגיש חוקרים, סטודנטים ואנשים מהמגזר הפרטי. אחת ההצלחות הגדולות של המהלך נרשמה כאשר נאט"ו החליטה למקם את כל פעולות ביטחון המידע שלה בעיר האג (Mayer, Sager & Kaufmann, 2017).

דוגמה רלוונטית בירושלים היא הפיתוח של המיזם 'עיר.אקדמיה', שפותח בתחילתה במסגרת מכון ירושלים למחקרי מדיניות, קודם להשתלבותו בתוכניות העבודה של הרשות לפיתוח ירושלים.

2. בנייה של מנגנוני תיאום ושל שיתופי פעולה ממשליים וחוץ-ממשליים

תיאום הוא כלי חשוב המשמש ערי בירה שניוניות רבות, ומטרתו להבטיח את שיתוף הפעולה של מקבלי ההחלטות השונים באזור ולהבטיח קוהרנטיות בין כלי מדיניות שונים.

התיאום פועל בשני מעגלים: במעגל הראשון מתקיים מנגנון של תיאום בין הרמה העירונית ובין הרמה הממשלתית. מנגנון מסוג זה חשוב כדי למנוע התנגשויות בין מהלכים מחד גיסא, וכדי להגביר את האפקטיביות של המהלכים לחיזוקה הכלכלי של העיר מאידך גיסא. כך למשל חשוב שכל מהלך רגולטורי, שנועד לתמוך בשגשוגה של עיר הבירה, ייעשה בתיאום עם הדרג הממשלתי כדי להבטיח שההשקעה בעיר הבירה לא תבוא על חשבון האזור המטרופוליני שבו היא שוכנת, ולא תיתקל במדיניות סותרת ברמה הלאומית.

במעגל השני נוצרים מנגנונים לשיתוף פעולה בין שחקנים שונים בתחום מקצועי. מנגנונים אלה מסייעים לייצוב המערכת של עיצוב המדיניות בתחום הרלוונטי. מנגנון מוצלח מסוג זה בירושלים הוא צוות תכנית אב לתחבורה, אשר הוקם בשיתוף פעולה בין משרד התחבורה ובין עיריית ירושלים, ופועל כגוף ידע חדשני לקידום מערך התחבורה במטרופולין ירושלים כולו.

3. משיכת הון אל העיר

ערי בירה שהצליחו לפתח תחום חדשנות מסוים בתחומן, נוקטות אסטרטגיה של משיכת קרקעות וחברות. הן משתמשות בקרבה לממשל לחיזוק כוח המשיכה שלהן אל מול חברות וארגונים, למשל בהדגשת הנגישות לשיתופי פעולה עם הממשלה.

רכישת חברות ומשיכת הון אל העיר – הדוגמה של אוטווה, קנדה

באוטווה, בירת קנדה, גוף בשם Invest Ottawa⁵ אחראי למדיניות רכישת חברות ומשיכתן לעיר. האסטרטגיה של גוף זה מתבססת על שלושה מאפיינים של העיר: ראשית כול, אוטווה נחשבת כעיר ל"נחיתה קלה" עבור חברות המבקשות לחדור לשוק בצפון אמריקה. יש בה מסגרת מאורגנת לקליטה של חברות סייבר אירופאיות ואינקובטור לחברות סטארט-אפ סיניות. שנית, אוטווה מעודדת חברות הפועלות

⁵ <https://www.investottawa.ca/>

בה למשוך חברות בין־לאומיות בתחומי פיתוח, ומסייעת לחברות מסוג זה לפנות לתמיכות ממשלתיות. שלישית, אוטווה התברכה בהון אנושי איכותי והיא מקדמת עובדה זו כבסיס למשיכת חברות נוספות לעיר. נוסף על כך, Invest Ottawa מארגנת כנסים בין־לאומיים בעיר, משתתפת בתערוכות בין־לאומיות ומסייעת לחברות העוברות לעיר בכל תהליכי הקליטה שלהן. המודל של אוטווה הוא דוגמה למדיניות אקטיבית כוללת למשיכת חברות בין־לאומיות והון לעיר.

4. תקציבים ותמיכות ייעודיות לעיר

אסטרטגיה של בקשת מענקים או תמיכות ייחודיות מהממשלה מתמקדת בייחודיות של עיר הבירה ובחשיבות הסמלית של חוסנה הכלכלי. בישראל אסטרטגיה זו תדגיש את חשיבות שגשוגה הכלכלי של ירושלים להבטחת קיומה של אוכלוסייה חזקה בעיר, המהווה את גרעין המועסקים במגזר הממשלתי.

מעמדה הייחודי של וושינגטון מטיל עליה מגבלות רבות המקשות על העיר להבטיח הכנסות עצמיות. עיריית וושינגטון מובילה קמפיינים רבים לקבלת תמיכות ופיצויים פדרליים על אובדן ההכנסות שנכפה עליה בשל מעמדה המשפטי הייחודי. ואכן המימון הפדרלי הוא חלק חשוב ממקורות ההכנסה של העיר והתמיכות הפדרליות מהוות כ-30% מהכנסות העיר.

ה.הכוח הייחודי של ירושלים כעיר בירה שניונית

בירושלים זהו במשך השנים כמה מנועי צמיחה פוטנציאליים, שבהם לירושלים יש יתרון יחסי. כך קודם מיזם עיר. אקדמיה, במטרה למנף את מספרם הגדול של הסטודנטים הלומדים במוסדות ההשכלה הגבוהה הרבים שבעיר. כמו כן הושקעו משאבים רבים בחיזוקן ובפיתוחן של תשתיות תיירותיות בעיר, שהיא אבן שואבת לתיירים מהארץ ומרחבי העולם, ומודגש במיוחד חיזוק ענף הביוטק שצמח בעיר הודות למקבץ גדול של בתי חולים, של אוניברסיטאות ושל מעבדות מחקר.

זיהוי מנופי צמיחה אלה ושיתוף פעולה רב שנים בין גורמים רבים – גורמים ממשלתיים, כגון משרד ירושלים ומורשת ומשרד התיירות; גורמים עירוניים כעיריית ירושלים; יחידות ביצוע כרשות לפיתוח ירושלים; גופים ציבוריים כאוניברסיטאות ומכללות; גופי חברה אזרחית כמכוני מחקר וארגונים חברתיים – כל אלו הביאו לצמיחתה של רשת מדיניות הייחודית לעיר ירושלים.

מערכת האינטראקציות והקשרים הבין-ארגוניים בין השחקנים השונים הם חלק מהמצע שעליו מתפתחת תעשיית החדשנות הממשלית באופן ייחודי לעיר בירה, וכמובן גם לירושלים. (Uyarrá 2010) למשל מראה כיצד מדיניות עירונית, מקומית או אזורית היא תוצר של אינטראקציות מוסדיות ופוליטיות שהתפתחו במשך השנים.

מחקרה ההשוואתי של קבוצת החוקרים מאוניברסיטת ברן מצביע על כך כי בערי בירה שניוניות נוצרים מבני משילות ייחודיים המהווים זרז להמשך חיזוקה הכלכלי של העיר.

שלבי ההתפתחות של מבני ממשל אלה מקבילים בחלקם לשלבי ההתפתחות של מרחב החדשנות האזורי, אולם התפתחותם של מנגנוני המשילות הייחודיים הללו היא המאיצה את שגשוגה הכלכלי של העיר.

לפיכך ניתן לשרטט בשישה שלבים את ההתפתחות של עיר הבירה השניונית כמרחב חדשנות עירוני:

שלב 1: פעילות מבוזרת של גופים כלכליים, של מכוני מחקר, של ארגוני חברה אזרחית, של האקדמיה ושל גופים נותני שירותים במרחב העירוני, ללא קשר או תלות בנוכחותם של גופי הממשל.

שלב 2: הגופים הכלכליים, מכוני החקר ונותני השירותים מתחילים להתאים את מוצריהם לצרכים ולדרישות של ה"צרכן" הממשלתי.

שלב 3: זיהוי אינטרסים משותפים לממשלה ולגורמים השונים – הגופים הכלכליים, מכוני המחקר, נותני השירותים ועוד – והתחלת התקשרויות בחוזים וברכש.

שלב 4: פיתוח הסדרים שונים להקלת ההתקשרויות – חוזים ארוכי טווח, מעבר למודלים של שיתופי פעולה במקום יחסי "לקוח-ספק שירותים", בניית תהליכים בין-מגזריים של פיתוח ידע (ממשלה ומגזר כלכלי, ממשלה ומגזר שלישי, ממשלה וגופי מחקר).

שלב 5: מתפתחת הבנה לגבי הערך של שיתופי הפעולה והאינטראקציות השונות עבור הממשלה מצד אחד, ולגבי ההשפעה שיש לאינטראקציות אלה על העיר עצמה מצד אחר (הן ברמה הכלכלית – תעסוקה, מסחר ושירותים, הן ברמת המדיניות העירונית המגיבה לאינטראקציות אלה). בעקבות זאת מתחילים להתפתח מנגנוני משילות המשלבים את רמות הממשל השונות: הממשלה והעירייה. מנגנונים אלה נועדו לאפשר פיתוח מדיניות משותפת, תיאום של מהלכי היישום ואיגום משאבים.

שלב 6: מתפתחים מנגנוני משילות אשר מערבים גם את בעלי העניין שאינם ממשליים: חברות, גופי מחקר וארגוני מגזר שלישי.

מנגנון מסוג זה נועד לא רק לפתור חסמים ואתגרים, אלא גם לקדם ולאפשר את זרימת הידע ושיתופי הפעולה בין המרכיבים השונים של עיר הממשל.

האג – מנגנון ממשלי לדוגמה

האג, המתפקדת כבירתה הממשלית של הולנד, אינה המרכז הכלכלי של המדינה. סקטור ההייטק בעיר חלש לעומת ערים אחרות במדינה, והסקטור החדשני בה נסוב סביב מוסדות המשפט הבין-לאומי. מלבד היותה מקום מושבם של מוסדות השלטון ההולנדי, היא משמשת בית למוסדות רבים של האו"ם, כמו בית המשפט הבין-לאומי לצדק ובית המשפט הבין-לאומי הפלילי. בעקבות זיהוי חוזקה זו, ובמקביל לתהליך המיתוג של האג בעיר הבין-לאומית לצדק ולשלום, פותח מודל שיתוף פעולה בין העיר לממשלה למשיכת ארגונים בין-לאומיים. החל מ־2002 נמצאת

האחריות לתחום בידי משרד החוץ ההולנדי, והחל מ־2005 קיים מנגנון תיאום ממשלתי בשם The Steering Group Netherlands Host Country. במנגנון זה משרד החוץ קובע את המדיניות ואת האסטרטגיה למשיכת ארגונים, וכן משקיע את מרב המשאבים הכספיים הנדרשים. עיריית האג מצידה אחראית למרכיבים הטכניים והלוגיסטיים, כמו איתור ואספקה של מבנים מתאימים לארגונים, פיתוח תשתיות נדרשות וטיפול לוגיסטי בקליטת הארגונים וצוותיהם. העירייה פועלת גם לפיתוח האקו־סיסטם הרלוונטי של מכוני מחקר, של קרנות, של שגרירויות, של ארגונים בין־לאומיים ועוד, כדי להפוך את האג ליעד אטרקטיבי עבור ארגונים אלה. בשנים האחרונות מפתחת העיר גם מוסדות לימוד המיועדים לסגל הארגונים הבין־לאומיים או למבקשים לעסוק בתחומי הפעילות של ארגונים אלה. לעיר יש אינטרס מובהק לקדם אקו־סיסטם זה, משום שהוא מהווה מקור לתעסוקה איכותית ותעסוקת שירותים גם יחד, בעוד לממשל המרכזי יש אינטרס לחזק את מעמדה של הולנד כמרכזו של המשפט הבין־לאומי.

1. לסיכום: מה אפשר ללמוד ממודל עיר הבירה השניונית לטובת שגשוגה הכלכלי של ירושלים?

ירושלים היא עיר הבירה של ישראל, היא עיר הממשל שלה, והיא בירה שניונית בכלכלתה למרכז הכלכלי והפיננסי אשר בתל אביב.

המחקר ההשוואתי שהוצג במסמך זה מצביע על פוטנציאל הפיתוח הטמון במעמדה של העיר. כפי שראינו, ערי בירה שניוניות פיתחו כלי מדיניות ייחודיים להן, תוך שימוש במעמדן הייחודי במדינתן. למותר לציין כי כל עיר בירה שניונית שונה באופייה ובמאפייניה, ועל כן מתפתח בה סל כלי מדיניות שונה ומותאם למבנה הממשל במדינה, להון האנושי שלה, ליחסי הכוחות בין המגזר הממשלתי ובין שאר המגזרים (העסקי והשלישי) ולמנופי הפיתוח שלה.

מסמך זה מהווה תשתית תאורטית ללמידה של כלי המדיניות המשמשים ערי בירה שניוניות ולבחינת פוטנציאל היישום שלהם בירושלים לשם פיתוחה וביסוסה כמרחב חדשנות אזורי.

Campbell, S. (2000). *The Changing Role and Identity of Capital Cities in the Global Era*. Paper Presented at the Association of American Geographers Annual meeting, Pittsburgh.

Feldman, M., Francis, F., & Bercovitz, J. (2005). Creating a Cluster While Building a Firm: Entrepreneurs and the Formation of Industrial Clusters. *Regional Studies*, 39(1), 129–141.

Hall, P. (2006). Seven Types of Capital Cities, In D, Gordon (Ed.), *Planning Twentieth Century Capital Cities*. Routledge.

Kaufmann, D. (2018). *Varieties of Capital Cities: The Competitiveness Challenge for Secondary Capitals (Cities series)*. Edward Elgar Publishing.

Kaufmann, D., & Arnold, T. (2017). Strategies of cities in globalised interurban competition: The locational policies framework. *Urban Studies*, 55(12), 2703–2720.

Kaufmann, D., Warland, M., Mayer, H., & Sager, F. (2016). Bern's positioning strategies: Escaping the fate of a secondary capital city? *Cities*, 51, 120–129.

Markusen, A. (1999). Four Structures for Second Tier Cities, In: A.R., Markusen, Y.S., Lee, & S., DiGiovanna. (Eds.), *Second Tier Cities: Rapid Growth beyond the Metropolis*. University of Minnesota Press, pp. 21–42.

Mayer, H., Sager, F., Kaufmann, D., & Warland, M. (2016). Capital city dynamics: Linking regional innovation systems, locational policies and policy regimes. *Cities*, 51, 11–20.

Porter, M.E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Harvard Business Review.

Uyarra, E. (2008). *What is evolutionary about regional systems of innovation? Implications for regional policy*. Manchester Business School.

Uyarra, E. (2010). What is evolutionary about 'regional systems of innovation?' Implication for regional policy. *Journal of Evolutionary Economics*, 20(1), 115-137.

חברי הוועד המנהל מכון ירושלים למחקרי מדיניות

דן הלפרן, יו"ר

פרופ' נאוה בן צבי

דוד ברודט

פרופ' חנוך גוטפרוינד

שי דורון

רענן דינור

ד"ר אריאל הלפרין

רות חשין

סלי מרידור

תהלה פרידמן

ד"ר נעמי פרל

גיל ריבוש

פרופ' ענת גופן

מוחמד מצרי

הרב איציק מילר

ד"ר דוד קורן, מנכ"ל המכון

ירושלים היא בירתה הרשמית של מדינת ישראל, והיא נהנית ממעמד משפטי, היסטורי, דתי, פוליטי ותרבותי. למרות כל אלה, ירושלים אינה המרכז הכלכלי והפיננסי של המדינה. מחקרים שעסקו בסוגיית מעמדה של עיר הבירה בעידן של שינויים גלובליים הציבו על פגיעה ניכרת במעמדן של ערי בירה בעולם. ערי בירה אשר משמרות את מעמדן הפוליטי, אך אינן המרכז הכלכלי והעסקי של המדינה, זכו לכינוי ערי בירה שניוניות (secondary capital cities). ערים אלה, דוגמת וושינגטון, האג, ברן ופרטוריה, ממשיכות למלא תפקיד חשוב כמקום שבו נפגשים הסקטור הממשלתי והסקטור העסקי ליצירת יחסי גומלין במרחב גאוגרפי מוגדר. מחקר זה סוקר את השינויים שחלו במעמדן של ערי בירה בעולם, בוחן את מעמדה של ירושלים כעיר בירה שניונית ומציע כלי מדיניות שמטרתם לפתח את עיר הבירה של ישראל ולבסס את מעמדה כמרכז כלכלי וכמרחב חדשנות אזורי. המחקר נכתב בשיתוף האגף למדיניות ותכנון אסטרטגי בעיריית ירושלים.

ד"ר שרית בן שמחון-פלאג היא סמנכ"לית המחקר במכון ירושלים למחקרי מדיניות וחוקרת בתחומי הממשל והחברה האזרחית. בעלת תואר שלישי בפוליטיקה וממשל מאוניברסיטת אוקספורד.

מכון ירושלים למחקרי מדיניות הוא מכון מחקר וחשיבה המוציא מירושלים תורה חברתית, כלכלית ומרחבית בת-קיימא. המכון, שהוקם בשנת 1978, הוא הכתובת שמעצבי מדיניות פונים אליה לביור, קידום והגדרת סוגיות מרכזיות בחקר ירושלים ומדינת ישראל. מחקריו ופעילותו של המכון מסייעים למוסדות ולגופים לעצב וליישם מדיניות חדשנית ואפקטיבית. ירושלים מהווה עבור המכון מקור השראה, שדה מחקר, מעבדה ומרחב יעד להשפעה. פיתוח העיר לטובת מגוון תושביה, אוהביה ומאמיניה וחיזוק מעמדה הגלובלי עומדים בראש סדר היום של המכון.