

מכון ירושלים לחקר ישראל  
מייסודה של קרן צ'רלס ה' רבסון

# חזון לירושלים

תכנית לשיקום ירושלים, בירת-ישראל

עורך: גור עופר



מכון ירושלים לחקר ישראל  
מייסודה של קרן צירלס רבסון

# חזון לירושלים

## תכנית לשיקום ירושלים, בירת-ישראל

עורך: גור עופר

תשס"ט – 2009

מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 121

## חזון לירושלים

תכנית לשיקום ירושלים, בירת-ישראל

עורך: גור עופר

פרסום זה רואה אור בסיוע קרנות הפועלות בירושלים ובכללן הקרן לירושלים  
ובסיוע קרן צ'רלס ה' רבסון, ניו יורק  
הדברים הנאמרים הם על דעת המחברים בלבד

עריכה לשונית: שלמה ארד  
עימוד: אסתי ביהם  
הפקה והבאה לדפוס: חמוטל אפל

© 2009, מכון ירושלים לחקר ישראל  
בית חי אלישר  
רח' רד"ק 20, ירושלים 92186

© 2009, The Jerusalem Institute for Israel Studies  
The Hay Elyachar House  
20 Radak St., 92186 Jerusalem

<http://www.jiis.org.il>  
E-mail: [machon@jiis.org.il](mailto:machon@jiis.org.il)

## תוכן העניינים

|     |   |
|-----|---|
| 1   | חברי צוות "חזון לירושלים".....  |
| 5   | שלמי-תודה.....  |
|     | <b>סיכום מנהלים וריכוז המלצות</b>   |
| 7   | גור עופר.....   |
|     | <b>חזון לירושלים – מבט כולל</b>   |
| 19  | גור עופר.....   |
|     | <b>מגמות דמוגראפיות ונסיגתה הכלכלית של ירושלים</b>                          |
| 51  | יורם מישר ואסף צימרינג.....   |
|     | <b>ירושלים – עיר עתירת-ידע: תעשיות עתירות-ידע, מחקר, חינוך גבוה ובריאות</b> |
| 83  | ניר בן-אהרון, נעמי סולומון והדר סמואל.....                                  |
|     | <b>ירושלים כעיר-בירה: המגזר הממשלתי וכלכלת העיר</b>                         |
| 123 | ערן רזין ואמיל ישראל.....   |
|     | <b>פיתוח תירותי בירושלים כעיר פוסט-תעשייתית</b>                             |
| 165 | דן גבעון.....   |
|     | <b>תרבות בירושלים</b>   |
| 205 | מיה הלוי והדר סמואל.....  |
|     | <b>תכנון מתארי בירושלים</b>   |
| 251 | דוד גלור ורז עפרון.....   |

**המסגרת השלטונית והממשלית של ירושלים והמטרופולין**

295 ..... ערן רזין ואמיל ישראל

**"חזון לירושלים" והעיר הפלסטינית**

359 ..... אלי שגיא ואורן שפיר

429 ..... **אינדקס**

iii ..... **תוכן העניינים באנגלית**

v ..... **תקציר באנגלית**

# ירושלים כעיר-בירה: המגזר הממשלתי וכלכלת העיר

ערן רזין ואמיל ישראל

## תקציר

### מטרה

הערכת תרומת הממשלה לכלכלת ירושלים, כמעסיק וכמחולל פעילות כלכלית, ומה ניתן לעשות כדי להגדיל תרומה זו:

- ❖ הגדלת תרומת הממשלה כמעסיק;
- ❖ הגדלת השפעות-מכפיל מקומיות הנובעות מן הפעילות הממשלתית;
- ❖ מיקום משרדי הממשלה במרחב העירוני.

### ממצאים

- ❑ אין עדות לזליגה משמעותית של פונקציות ממשלתיות מירושלים (אם כי קיימים חריגים). יש יחידות שאין סיבה שלא יישבו בירושלים (דוגמא: הממונה על הבחירות, שמקום מושבו בכפר-סבא).
- ❑ למועסקים במשרדי הממשלה בירושלים יש חתך השכלתי גבוה יותר מאשר לשאר המועסקים בירושלים ומאשר למועסקים במשרדי ממשלה בערים אחרות.
- ❑ חלק גדול והולך מהמועסקים במשרדי הממשלה בירושלים, מתגורר מחוץ לירושלים ומחוץ למרחב המטרופוליטאני שלה. מצב זה בולט במיוחד בקרב בעלי השכלה גבוהה. עובדה זאת:
  - ❖ פוגעת במידה מסוימת בתפקוד;
  - ❖ פוגעת בנכונות עובדים איכותיים להתמיד בשירות הממשלתי לאורך זמן;
  - ❖ פוגעת במעמד השיקול לחזק את ירושלים בקבלת ההחלטות.

- ברמת המיקרו תיתכן זליגה של עובדים מירושלים לתל-אביב, כאשר קיימת אפשרות לבצע את התפקיד הן בירושלים והן בתל-אביב.
- ❖ בעיה במכרזים: היעדר הגדרה גיאוגרפית של מקום העבודה; היעדר דרישה למקום מגורים שאינו מרוחק מדי.
- הנטייה לצמצם העסקת עובדים קבועים ולהרבות במינויים במסגרת חוזית לטווח קצר וב-outsourcing:
  - ❖ מחלישה את המוטיבציה של עובדים להתגורר באזור ירושלים;
  - ❖ גורמת לזליגת חברות ויועצים העובדים עבור משרדי ממשלה לאזור תל-אביב, שאינו מרוחק מכדי לקיים קשר יעיל עם הממשלה ומציע שוק-עבודה גדול ומגוון.
- מגמות עיקריות בפיתוח משרדי-ממשלה בירושלים מאז שנות ה-90:
  - ❖ נטישת מרכז העסקים הראשי (המע"ר);
  - ❖ מעבר למשרדים שנשכרו בגבעת-שאול;
  - ❖ בניית קריית הלאום;
  - ❖ פיזור משרדי ממשלה של מחוז ירושלים אל מחוץ למרכז העיר.

### **מסקנות והמלצות: כיצד יכול המגזר הממשלתי לתרום באופן מרבי לכלכלת ירושלים**

- קיים פוטנציאל מוגבל להרחבת התעסוקה בפונקציות המטה הממשלתיות. פוטנציאל זה תלוי ביכולת למשוך מעט פונקציות-מטה נוספות מאזור תל-אביב לירושלים ובגידול המנגנון הממשלתי בעקבות גידול האוכלוסייה. הנטייה ל-outsourcing ולהעסקה בחוזים אישיים ללא קביעות, שוחקת גם היא את הנטייה לגור בירושלים ובקרבתה.
- ❖ דוגמאות ליחידות ממשלתיות ונסמכות שראוי להעבירן לירושלים: משרד הביטחון – המכללות של צה"ל; משרד התקשורת – עמידה על התחייבותן של חברות החדשות לשדר מירושלים וכדומה.
- האם ראוי לדבוק בגישה הרואה במגזר הממשלתי מגזר מוביל בירושלים? אין עדות ל"ייבוש" הכלכלה הירושלמית בגלל מגזר ממשלתי-ציבורי דומיננטי מדי, אבל גם אין מינוף משמעותי של פעילות כלכלית נוספת בזכותו.

- ❑ הקָדָר מדיני עשוי לפתוח הזדמנויות נוספות לפיתוח כלכלי הנשען על תפקודה של ירושלים כעיר-בירה, כולל העברת שגרירויות ופעילויות של נציגויות זרות, בעיקר אלו שיעבדו עם המדינה הפלסטינית;
- ❑ האם וכיצד אפשר לחזק את המגזר הממשלתי בירושלים! העברת יחידות נוספות לעיר (הפוטנציאל מוגבל), מניעת זליגה (כולל מדיניות אקטיבית למניעת עזיבה של פונקציות ממשלתיות ופונקציות ציבוריות הנתמכות על-ידי המדינה);
- ❑ שילוב טוב יותר של משרדי הממשלה במרקם העירוני כדי להעצים את ההשפעה על הפיתוח העירוני. ריכוז משרדי הממשלה המחוזיים במרכז העיר;
- ❑ התמודדות עם הנטייה הגוברת של עובדי המגזר הממשלתי להתגורר מחוץ לירושלים ולהעדיף את מטרופולין תל-אביב;
- ❑ הנטייה הגדלה של ספקים לפעול מאזור תל-אביב (ירושלים סובלת מקרבתה לתל-אביב). זליגת פעילות כלכלית לתל-אביב בעקבות מעבר ל-Outsourcing. הפתרון לשתי הבעיות האחרונות מצוי במידה רבה בתחום איכות החיים והתפתחות רשתות עסקיות. ככלל לא מומלץ לתת לירושלמים עדיפות במכרזים. יש לבחון אמצעי-עידוד עקיפים יותר;
- ❑ **ממצא עיקרי:** הבעיה החמורה שזוהתה (ולא הודגשה במחקרים קודמים) היא הנטייה הפוחתת של עובדי המנהל הציבורי להתגורר בירושלים ובמטרופולין שלה;
- ❑ חלק מהעובדים מתגוררים באזור מודיעין, אבל חלקם מגיעים מליבה של מטרופולין תל-אביב, וגם זיקתם של המתגוררים במודיעין נוטה לתל-אביב;
- ❑ כשאפשר, יִלְחֲצו עובדים מאזור תל-אביב לשהות יותר ויותר בשלוחות המשרדים בתל-אביב. זיקתם לאינטרס הירושלמי תהיה ממילא נמוכה יותר;
- ❑ הבעיה נובעת מהאטרקטיביות הפוחתת של מגורים בירושלים בעיני אלה שלא נולדו וגדלו בה (למעט דתיים). קבוצה נוספת שירושלים הופכת אטרקטיבית עבורה היא ערבים (ישאלים). הבעיה חריפה דווקא אצל בעלי השכלה גבוהה;
- ❑ מה הפתרון?
- ❖ מדיניות של אי-סבסוד הנסיעה לעבודה ותמרוץ עובדי המדינה הגרים בירושלים ובקרבתה;
- ❖ טיפול רחב יותר בגורמים ההופכים את המגורים בירושלים ללא אטרקטיביים למי שלא גדל בה: שיפור החינוך, איכות החיים והדירור.



## מבוא

פרק זה עוסק בהערכת התרומה הפוטנציאלית של המגזר הממשלתי לכלכלת ירושלים כמעסיק וכמממן פיתוח ושירותים, ובשאלה מה ניתן לעשות כדי להגדיל תרומה זו. כשניגשים לגבש אסטרטגיית-פיתוח הנשענת על יתרונות תחרותיים קיימים, על גיבוש אשכולות (Clusters) בהם תפתח העיר יתרונות תחרותיים חדשים ועל טיפוח איכות-חיים שתחזק מאפיינים של עיר יצרנית (Creative City) בירושלים, אי-אפשר להתעלם מכך שהמגזר הממשלתי הוא מגזר כלכלי מרכזי בעיר. מעמד עיר הבירה הוא יתרון תחרותי ייחודי של העיר – דהיינו, יתרון שלא ניתן להעתיקו לערים אחרות, גם אם אלו יציעו עלויות נמוכות יותר. עם זאת קיימות בהקשר זה שתי גישות מנוגדות: האחת רואה במגזר הממשלתי מגזר כלכלי מוביל המספק תעסוקה יציבה, ומוקד צמיחה שמציע פוטנציאל להשפעות-מכפיל משמעותיות על פעילויות כלכליות אחרות; השנייה טוענת שמגזר ציבורי/ממשלתי גדול פוגע בטווח הארוך בצמיחה הכלכלית, מכיוון שהוא מתחרה במגזר הפרטי, מייבש אותו ופוגע בהיווצרות Creative City.

פרק זה עוסק גם במיקומם של משרדי הממשלה במרחב העירוני ובהשלכותיו על הפיתוח הכלכלי. הוא דן במשקלו של המגזר הממשלתי בכלכלת ירושלים, בבעיית משרדי הממשלה, הגופים המסונפים ומוסדות הלאום שמקומם אינו בירושלים, בזליגת המגזר הממשלתי אל מחוץ לירושלים ובדרכים לבלימת התופעה ולניצול מגזר זה באופן מיטבי לחיזוק כלכלת העיר. קיימים מסמכים רבים העוסקים בצורך להעביר את מרב פעילות השלטון המרכזי, גופי-סמך ומוסדות לאומיים לירושלים. מסמכים אלה כוללים מסרים כלליים בדבר הצורך לרכז את משרדי הממשלה והגופים הנסמכים אליהם בעיר. חסר ניתוח המציג נתונים מפורטים על התעסוקה ביחידות בהן מדובר. בפרק זה נאספו נתונים על התעסוקה במגזר הממשלתי בירושלים וביחידות שאינן נמצאות בירושלים, ונבחנו מגמות בשינוי היקף התעסוקה והרכבה. זהו נושא סבוך עקב הנטייה הגוברת להעסיק עובדים בדרכי-עקיפין. מניתוח נתונים אלה אפשר להגיע למסקנות מבוססות יותר על תרומתו הנוכחית והפוטנציאלית של המגזר הממשלתי לכלכלת ירושלים.

רצוי היה לאמוד את השפעות המכפיל של המגזר הממשלתי על כלכלת ירושלים ואזורה – השפעות שמקורן בהכנסות עובדי מגזר זה ובהעסקת קבלנים וספקים. אך טיפול משמעותי בנושא זה מחייב ניתוח תשומה-תפוקה אזורי, החורג מגבולות עבודה זו. בנושא זה ראוי לציין שקרבתה של ירושלים לתל-אביב מכבידה מאוד על היכולת להשאיר חלק משמעותי מהשפעות המכפיל בירושלים – שכן לקבלנים, ליועצים וכיוצא בהם אין כל קושי לנהל ביעילות קשר שוטף עם משרדי הממשלה מאזור תל-אביב – אם כי בקרבתה של ירושלים לתל-אביב גלומות גם הזדמנויות כלכליות.

מסריו של פרק זה עוסקים בשאלה אם וכיצד ניתן לחזק את המגזר הממשלתי בירושלים, כגון העברת יחידות נוספות אליה (זהו מסר-מדיניות שמופיע במסמכים העוסקים בפיתוח ירושלים מאז שנות ה-50); האם זהו עדיין מסר-מדיניות רלוונטי ובעל סיכוי, וכיצד אפשר להעצים את השפעת מיקומו של המגזר הממשלתי בירושלים על צמיחה כלכלית בתחומי "הכלכלה היצריתית"? האם ראוי לדבוק בגישה הרואה במגזר הממשלתי מגזר כלכלי מוביל בירושלים, או שמא הדומיננטיות של מגזר זה מכבידה דווקא על פיתוח בסיס כלכלי מתקדם?

## המגזר הממשלתי כמעסיק בירושלים

נתוני סקרי כוח-אדם לשנים 1970-2005, מצביעים על יציבות רבה במשקלו של ענף השירותים הציבוריים והקהילתיים בכלכלה הירושלמית (41% עד 45%) (לוח 1). מספר העובדים במנהל הציבורי של המדינה בירושלים בשנת 2004 היה כ-20,000, שהם 24.5% מהמועסקים במגזר זה בישראל, לעומת כ-16,000 בתל-אביב. במשך השנים חלו תנודות במספרים אלה, אך ככלל מספר העובדים במנהל הציבורי של המדינה נמצא בעלייה, בעוד שמשקלה של ירושלים נותר יציב (בשנת 1988 היה שיעור העובדים בירושלים 23.6% מסך כל עובדי המנהל הציבורי של המדינה בכל הארץ). עם זאת נמצא משקלו של הענף בירושלים בירידה (מ-12.6% מסך כל המועסקים בירושלים בשנת 1988 ל-8.8% ב-2004) (לוח 2). בתל-אביב שמר דווקא הענף על יציבות בכל הנוגע למשקלו בתעסוקה בעיר (כ-5%), אם כי נתון זה מטעה מעט, מכיוון שעיקר הצמיחה התעסוקתית במטרופולין תל-אביב היא מחוץ לעיר תל-אביב, וסביר שמשקל המועסקים במנהל ציבורי של המדינה במטרופולין תל-אביב כולו, אכן ירד במידה משמעותית.

יש להעיר שבשנת 2004 היתה ירידה חדה במספר העובדים במנהל הציבורי (של המדינה ושל הרשויות המקומיות) בירושלים מ-24,100 ל-21,800, וחלה ירידה במשקלו של ענף זה בכלכלה הירושלמית. עם זאת, בשנת 2005 ניכרת התאוששות של קרוב ל-5,000 עובדים במנהל הציבורי. מוקדם לקבוע אם מדובר בתנודה זמנית, או בשינוי ארוך-טווח. בענפי שירותים ציבוריים אחרים – כמו חינוך, בריאות, רווחה וסעד – לא היתה ירידה מקבילה בתעסוקה (לוח 1).

לוח 1: מועסקים בשירותים ציבוריים בירושלים (יישוב-עבודה), 1971-2005

| שירותים ציבוריים וקהילתיים   |             | שנה  |
|------------------------------|-------------|------|
| אחוז מסך כל העובדים בירושלים | מספר עובדים |      |
| 41.6                         | 36.0        | 1971 |
| 44.2                         | 42.3        | 1974 |
| 45.1                         | 43.5        | 1975 |
| 44.6                         | 53.9        | 1980 |
| 45.2                         | 60.9        | 1985 |
| 41.1                         | 61.1        | 1990 |
| 44.2                         | 69.1        | 1991 |
| 41.6                         | 67.2        | 1992 |
| 42.1                         | 70.8        | 1993 |
| 43.3                         | 80.6        | 1994 |

| שנה  | מנהל ציבורי                  | חינוך | בריאות, רווחה וסעד | שירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים אחרים | סה"כ שירותים ציבוריים ואחרים | מנהל ציבורי | חינוך | בריאות, רווחה וסעד | שירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים אחרים | סה"כ שירותים ציבוריים ואחרים |
|------|------------------------------|-------|--------------------|---|------------------------------|-------------|-------|--------------------|---|------------------------------|
|      | אחוז מסך כל העובדים בירושלים |       |                    |   |                              | מספר עובדים |       |                    |   |                              |
| 1995 | 24.3                         | 29.6  | 21.3               | 13.7                                    | 88.9                         | 12.5        | 15.2  | 11.0               | 7.0                                     | 45.7                         |
| 1996 | 22.8                         | 29.8  | 23.4               | 14.6                                    | 90.6                         | 11.5        | 15.0  | 11.8               | 7.4                                     | 45.7                         |
| 1997 | 23.5                         | 31.1  | 22.5               | 14.3                                    | 91.4                         | 11.4        | 15.1  | 11.0               | 7.0                                     | 44.5                         |
| 1998 | 22.7                         | 35.1  | 23.6               | 13.7                                    | 95.1                         | 11.5        | 17.7  | 11.9               | 6.9                                     | 48.0                         |
| 1999 | 26.5                         | 37.1  | 25.6               | 12.3                                    | 101.5                        | 12.7        | 17.8  | 12.3               | 5.9                                     | 48.8                         |
| 2000 | 28.3                         | 36.9  | 22.4               | 15.8                                    | 103.4                        | 13.2        | 17.2  | 10.5               | 7.4                                     | 48.3                         |
| 2001 | 26.2                         | 35.5  | 24.3               | 17.0                                    | 103.0                        | 11.9        | 16.1  | 11.0               | 7.7                                     | 46.8                         |
| 2002 | 28.2                         | 38.9  | 23.9               | 14.4                                    | 105.4                        | 13.1        | 18.1  | 11.1               | 6.7                                     | 49.1                         |
| 2003 | 24.1                         | 39.3  | 25.4               | 15.2                                    | 104.0                        | 11.0        | 18.0  | 11.6               | 7.0                                     | 47.6                         |
| 2004 | 21.8                         | 41.9  | 28.3               | 13.6                                    | 105.6                        | 9.6         | 18.5  | 12.5               | 6.0                                     | 46.5                         |
| 2005 | 26.7                         | 43.2  | 32.5               | 16.0                                    | 118.4                        | 10.4        | 16.8  | 12.7               | 6.3                                     | 46.2                         |

מקור: למ"ס, סקרי כוח-אדם.

**לוח 2: עובדי המנהל הציבורי של המדינה לפי יישוב-עבודה (ירושלים, תל-אביב ושאר הארץ), 1990-2004**

| 2004   | 2003   | 2000   | 1998   | 1990   | 1988   | שנה / עיר |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| <b>מספר עובדים</b>                           |        |        |        |        |        |           |
| 20,171                                       | 20,859 | 25,039 | 20,091 | 15,256 | 17,702 | ירושלים   |
| 15,760                                       | 18,106 | 17,224 | 14,342 | 14,270 | 13,693 | תל-אביב   |
| 46,505                                       | 49,123 | 44,211 | 44,339 | 44,245 | 43,338 | שאר הארץ  |
| <b>אחוז מסך כל המועסקים בעיר / בשאר הארץ</b> |        |        |        |        |        |           |
| 8.8  | 9.6    | 11.7   | 9.9    | 10.2   | 12.6   | ירושלים   |
| 4.8  | 5.5    | 5.2    | 4.5    | 5.4    | 5.1    | ת"א-יפו   |
| 2.5  | 2.8    | 2.6    | 2.9    | 4.1    | 4.1    | שאר הארץ  |

**מקור:** למ"ס, סקרי כוח-אדם, עיבוד באמצעות Fast Analysis.  
**הערה:** עובדי המינהל הציבורי של המדינה כוללים גם את עובדי הביטוח הלאומי.

**לוח 3: עובדי המנהל הציבורי של המדינה לפי יישוב-עבודה (ירושלים, תל-אביב ושאר הארץ) ומשלה-יד, 1990-2004**

| 2004                                      |         |         | 2001     |         |         | 1990     |         |         | שנה<br>משלה-יד               |
|---|---------|---------|----------|---------|---------|----------|---------|---------|------------------------------|
| מספר עובדים                               |         |         |          |         |         |          |         |         |                              |
| שאר הארץ                                  | תל-אביב | ירושלים | שאר הארץ | תל-אביב | ירושלים | שאר הארץ | תל-אביב | ירושלים |                              |
| 5,877                                     | 2,625   | 3,919   | 5,383    | 2,797   | 3,691   | 5,881    | 3,147   | 1,484   | בעלי משלה-יד אקדמי           |
| 2,782                                     | 1,194   | 1,593   | 4,557    | 958     | 1,693   | 4,977    | 1,325   | 1,689   | בעלי מקצועות חופשיים וטכניים |
| 3,765                                     | 1,107   | 3,463   | 3,925    | 1,666   | 3,762   | 3,379    | 1,378   | 1,962   | מנהלים                       |
| 34,081                                    | 10,836  | 11,195  | 36,873   | 12,152  | 13,898  | 30,004   | 8,864   | 10,125  | כל השאר                      |
| 46,505                                    | 15,762  | 20,170  | 50,738   | 17,573  | 23,044  | 44,241   | 14,714  | 15,260  | סה"כ                         |
| אחוז מסך כל עובדי המדינה בעיר / בשאר הארץ |         |         |          |         |         |          |         |         |                              |
| שאר הארץ                                  | תל-אביב | ירושלים | שאר הארץ | תל-אביב | ירושלים | שאר הארץ | תל-אביב | ירושלים |                              |
| 12.6                                      | 16.7    | 19.4    | 10.6     | 15.9    | 16.0    | 13.3     | 21.4    | 9.7     | בעלי משלה-יד אקדמי           |
| 6.0                                       | 7.6     | 7.9     | 9.0      | 5.5     | 7.3     | 11.2     | 9.0     | 11.1    | בעלי מקצועות חופשיים וטכניים |
| 8.1                                       | 7.0     | 17.2    | 7.7      | 9.5     | 16.3    | 7.6      | 9.4     | 12.9    | מנהלים                       |
| 73.3                                      | 68.7    | 55.5    | 72.7     | 69.2    | 60.3    | 67.8     | 60.2    | 66.3    | כל השאר                      |
| 100.0                                     | 100.0   | 100.0   | 100.0    | 100.0   | 100.0   | 100.0    | 100.0   | 100.0   | סה"כ                         |

מקור: למ"ס, סקרי כוח אדם, עיבוד באמצעות Fast Analysis.  
 הערה: עובדי המנהל הציבורי של המדינה כוללים גם את עובדי הביטוח הלאומי.

לוח 4: עובדי המנהל הציבורי של המדינה המועסקים בירושלים ושאר העובדים המועסקים בירושלים, לפי משלח-יד, 1990-2004

| 2004   |             | 2001        |             | 1990        |             | שנה                          |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------------------|
| מספר עובדים  |             |             |             |             |             |                              |
| שאר העובדים  | עובדי מדינה | שאר העובדים | עובדי מדינה | שאר העובדים | עובדי מדינה | משלח-יד                      |
| 37,711   | 3,919       | 33,443      | 3,691       | 18,790      | 1,484       | בעלי משלח-יד אקדמי           |
| 35,945   | 1,593       | 31,460      | 1,693       | 25,318      | 1,689       | בעלי מקצועות חופשיים וטכניים |
| 8,827  | 3,463       | 12,986      | 3,762       | 6,737       | 1,962       | מנהלים                       |
| 124,302  | 11,195      | 119,256     | 13,898      | 82,493      | 10,125      | כל השאר                      |
| 206,785  | 20,170      | 197,145     | 23,044      | 133,338     | 15,260      | סה"כ                         |
| אחוז מסך כל עובדי המדינה בירושלים / שאר העובדים בירושלים |             |             |             |             |             |                              |
| שאר העובדים  | עובדי מדינה | שאר העובדים | עובדי מדינה | שאר העובדים | עובדי מדינה |                              |
| 18.2   | 19.4        | 17.0        | 16.0        | 14.1        | 9.7         | בעלי משלח-יד אקדמי           |
| 17.4   | 7.9         | 16.0        | 7.3         | 19.0        | 11.1        | בעלי מקצועות חופשיים וטכניים |
| 4.3  | 17.2        | 6.6         | 16.3        | 5.1         | 12.9        | מנהלים                       |
| 60.1   | 55.5        | 60.5        | 60.3        | 61.9        | 66.3        | כל השאר                      |
| 100.0  | 100.0       | 100.0       | 100.0       | 100.0       | 100.0       | סה"כ                         |

מקור: למ"ס, סקרי כוח-אדם, עיבוד באמצעות Fast Analysis.  
 הערה: עובדי המנהל הציבורי של המדינה כוללים גם את עובדי הביטוח הלאומי.

**לוח 5: עובדי המנהל הציבורי של המדינה לפי יישוב-עבודה (ירושלים, תל-אביב ושאר הארץ) וסוג מוסד הלימודים אותו סיים העובד, 2004-1990**  
(התפלגות באחוזים)

| 2004     |         |         | 1998     |         |         | 1990     |         |         | שנה<br>רמת חינוך            |
|----------|---------|---------|----------|---------|---------|----------|---------|---------|-----------------------------|
| שאר הארץ | תל-אביב | ירושלים | שאר הארץ | תל-אביב | ירושלים | שאר הארץ | תל-אביב | ירושלים |                             |
| 0.3      | 0.0     | 0.0     | 0.1      | 0.0     | 0.2     | 1.3      | 0.2     | 0.3     | מעולם לא למד                |
| 1.6      | 1.3     | 0.8     | 4.7      | 2.4     | 2.6     | 12.2     | 4.7     | 4.0     | יסודי וחטיבת-ביניים         |
| 19.5     | 11.3    | 9.8     | 25.5     | 19.2    | 13.3    | 31.1     | 23.3    | 24.1    | בייס מקצועי או תיכון חקלאי  |
| 19.3     | 16.1    | 16.8    | 25.3     | 17.2    | 25.5    | 22.5     | 21.6    | 25.0    | תיכון                       |
| 0.3      | 0.5     | 1.0     | 0.8      | 0.0     | 1.5     | 0.8      | 0.0     | 0.6     | ישיבה                       |
| 0.1      | 0.5     | 1.7     | 0.5      | 1.1     | 1.8     | 0.9      | 1.8     | 1.6     | מכללה להכשרת מורים          |
| 11.8     | 4.8     | 5.5     | 7.5      | 5.2     | 3.2     | 6.1      | 6.1     | 2.9     | בייס על-תיכוני הנדסאי/טכנאי |
| 3.1      | 1.7     | 1.9     | 3.7      | 2.1     | 2.3     | 1.4      | 0.7     | 2.0     | בייס על תיכוני אחר          |
| 41.9     | 61.5    | 61.6    | 29.6     | 51.6    | 45.5    | 19.6     | 35.6    | 36.7    | מוסד אקדמי                  |
| 0.3      | 0.0     | 0.1     | 1.1      | 0.4     | 1.2     | 1.9      | 4.2     | 1.0     | אחר                         |
| 1.8      | 2.3     | 0.7     | 1.1      | 0.8     | 3.0     | 2.1      | 1.8     | 1.9     | לא ידוע                     |
| 100.0    | 100.0   | 100.0   | 100.0    | 100.0   | 100.0   | 100.0    | 100.0   | 100.0   | סה"כ                        |
| 46,654   | 15,611  | 20,170  | 44,337   | 14,342  | 20,090  | 44,574   | 14,270  | 15,257  | סה"כ במספרים מוחלטים        |

**מקור:** למ"ס, סקרי כוח-אדם, עיבוד באמצעות Fast Analysis.  
**הערה:** עובדי המנהל הציבורי של המדינה כוללים גם את עובדי הביטוח הלאומי.

**לוח 6: עובדי המנהל הציבורי של המדינה המועסקים בירושלים ושאר העובדים המועסקים בירושלים, לפי סוג מוסד הלימודים אותו סיים העובד, 1990-2004 (התפלגות באחוזים)**

| 2004        |             | 1998        |             | 1990        |             | שנה<br>רמת חינוך            |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------|
| שאר העובדים | עובדי מדינה | שאר העובדים | עובדי מדינה | שאר העובדים | עובדי מדינה |                             |
| 0.5         | 0.0         | 0.5         | 0.2         | 1.8         | 0.3         | מעולם לא למד                |
| 8.5         | 0.8         | 11.0        | 2.6         | 17.0        | 4.0         | יסודי וחטיבת-ביניים         |
| 8.6         | 9.8         | 11.3        | 13.3        | 16.4        | 24.1        | בי"ס מקצועי או תיכון חקלאי  |
| 22.4        | 16.8        | 19.6        | 25.5        | 17.3        | 25.0        | תיכון                       |
| 2.4         | 1.0         | 2.5         | 1.5         | 2.8         | 0.6         | ישיבה                       |
| 4.7         | 1.7         | 3.9         | 1.8         | 4.3         | 1.6         | מכללה להכשרת מורים          |
| 6.2         | 5.5         | 4.6         | 3.2         | 2.7         | 2.9         | בי"ס על-תיכוני הנדסאי/טכנאי |
| 4.5         | 1.9         | 5.5         | 2.3         | 2.8         | 2.0         | בי"ס על-תיכוני אחר          |
| 41.0        | 61.6        | 38.0        | 45.5        | 32.1        | 36.7        | מוסד אקדמי                  |
| 0.5         | 0.1         | 1.6         | 1.2         | 1.0         | 1.0         | אחר                         |
| 0.7         | 0.7         | 1.4         | 3.0         | 1.9         | 1.9         | לא ידוע                     |
| 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | סה"כ                        |
| 206,789     | 20,170      | 183,736     | 20,090      | 133,332     | 15,257      | סה"כ במספרים מוחלטים        |

**מקור:** למ"ס, סקרי כוח-אדם, עיבוד באמצעות Fast Analysis.  
**הערה:** עובדי המנהל הציבורי של המדינה כוללים גם את עובדי הביטוח הלאומי.

מלוח 3 עולה כי איכות עובדי המנהל הציבורי של המדינה בירושלים, גדלה לאורך הזמן, ושיעור המועסקים בעלי משלח-יד אקדמי בו גדל בשנים 1990-2004 מכ-10% בשנת 1990 לכ-19% ב-2004. שיעור המנהלים במגזר זה צמח מ-13% ב-1990 ל-17% בשנת 2004. מגמה זו הפוכה למגמה בתל-אביב ובשאר הארץ, שם נרשמה דווקא ירידה בשיעור משלחי-יד אלה. יש להסביר זאת בגיוס איכותי יותר, לאורך זמן, של כוח-אדם למשרות-מטה בשירות הציבורי, אשר מרוכזות באופן טבעי בירושלים. מגמה זו מאפיינת לא רק את המנהל הציבורי בירושלים, אלא גם את שאר המגזרים בעיר, אם כי במידה פחותה בהרבה. שיעור בעלי משלח היד האקדמי מבין שאר המועסקים בעיר (לא כולל



מנהל ציבורי של המדינה) צמח בין 1990 ל-2004 ב-4% בלבד – כאמור שיעור נמוך באופן ניכר מזה שבמגזר הציבורי של המדינה. בקרב המנהלים נרשמה אף ירידה בקרב כלל המועסקים הירושלמים (לוח 4). תהליכים אלה באים לידי ביטוי גם כאשר נבחן סוג מוסד הלימוד אותו סיים העובד. מלוח 5 עולה כי בשנים 1990-2004 הוכפל כמעט מספר העובדים שסיימו מוסד אקדמי בקרב המנהל הציבורי של המדינה בירושלים. מגמה זו היא מגמה ארצית, והיא באה לידי ביטוי גם באזור תל-אביב ובשאר חלקי הארץ. ירושלים בולטת בכך ששיעור הגידול בחלקם של בוגרי מוסד אקדמי מתוך סך העובדים בה, היה גדול בהרבה במנהל הציבורי של המדינה בירושלים לעומת שאר העובדים בעיר (לוח 6). תהליכים אלה משקפים התמקצעות ואקדמיזציה של שוק העבודה הירושלמי, ובעיקר הציבורי. המנהל הציבורי באופן כללי, הוא משכיל יותר, ומשום כך גם בעל פוטנציאל רב יותר להמרצת הכלכלה העירונית ולהפקת השפעות חיצוניות חיוביות לעבודה (כגון דימוי חיובי לעיר).

**לוח 7: עובדי המנהל הציבורי של המדינה לפי יישוב-עבודה (ירושלים, תל-אביב ושאר הארץ) וסוג התעודה 2001-2004 (התפלגות באחוזים)**

| 2004     |         |         | 2001     |         |         | שנה                               |
|----------|---------|---------|----------|---------|---------|-----------------------------------|
| שאר הארץ | תל-אביב | ירושלים | שאר הארץ | תל-אביב | ירושלים |                                   |
|          |         |         |          |         |         | רמת חינוך                         |
| 0.3      | 0.0     | 0.0     | 0.4      | 0.0     | 0.3     | מעולם לא למדו                     |
| 5.5      | 4.9     | 1.7     | 7.3      | 3.6     | 4.3     | בי"ס יסודי                        |
| 20.4     | 9.8     | 13.5    | 24.9     | 15.0    | 18.6    | בי"ס תיכון                        |
| 22.6     | 26.9    | 22.6    | 23.0     | 22.0    | 25.1    | בעלי תעודת-בגרות בלבד             |
| 14.9     | 6.8     | 10.1    | 11.9     | 9.5     | 9.6     | בעלי השכלה על תיכונית (לא אקדמית) |
| 22.7     | 30.6    | 33.9    | 20.5     | 37.2    | 21.7    | בעלי תואר ראשון                   |
| 10.3     | 17.6    | 15.0    | 10.1     | 10.7    | 16.9    | בעלי תואר שני                     |
| 1.4      | 0.8     | 2.3     | 0.2      | 1.1     | 1.6     | בעלי תואר דוקטור                  |
| 1.7      | 2.7     | 0.9     | 0.7      | 0.7     | 1.3     | לא ידוע                           |
| 0.3      | 0.0     | 0.0     | 1.0      | 0.2     | 0.6     | אין אף תעודה                      |
| 100.0    | 100.0   | 100.0   | 100.0    | 100.0   | 100.0   |                                   |
| 46,505   | 15,760  | 20,171  | 50,707   | 17,575  | 23,046  | סה"כ                              |

**מקור:** למ"ס, סקרי כוח-אדם, עיבוד באמצעות Fast Analysis.  
**הערה:** עובדי המנהל הציבורי של המדינה כוללים גם את עובדי הביטוח הלאומי.

**לוח 8: עובדי המנהל הציבורי של המדינה המועסקים בירושלים, ושאר העובדים המועסקים בירושלים, לפי סוג התעודה 2001-2004 (התפלגות באחוזים)**

| 2004                      |                      | 2001                      |                      | שנה | רמת חינוך                         |
|---------------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|-----|-----------------------------------|
| שאר ענפי התעסוקה בירושלים | עובדי מדינה בירושלים | שאר ענפי התעסוקה בירושלים | עובדי מדינה בירושלים |     |                                   |
| 0.5                       | 0.0                  | 0.3                       | 0.3                  |     | מעולם לא למדו                     |
| 12.1                      | 1.7                  | 13.6                      | 4.3                  |     | בי"ס יסודי                        |
| 15.6                      | 13.5                 | 16.9                      | 18.6                 |     | ביה"ס תיכון                       |
| 20.3                      | 22.6                 | 21.1                      | 25.1                 |     | בעלי תעודת-בגרות בלבד             |
| 15.2                      | 10.1                 | 16.2                      | 9.6                  |     | בעלי השכלה על-תיכונית (לא אקדמית) |
| 18.7                      | 33.9                 | 16.1                      | 21.7                 |     | בעלי תואר ראשון                   |
| 11.8                      | 15.0                 | 10.0                      | 16.9                 |     | בעלי תואר שני                     |
| 2.7                       | 2.3                  | 2.9                       | 1.6                  |     | בעלי תואר דוקטור                  |
| 0.6                       | 0.9                  | 0.9                       | 1.3                  |     | לא ידוע                           |
| 2.3                       | 0.0                  | 2.0                       | 0.6                  |     | אין תעודה כלשהי                   |
| 100.0                     | 100.0                | 100.0                     | 100.0                |     | סה"כ                              |
| 206,789                   | 20,171               | 197,143                   | 23,046               |     | סה"כ                              |

**מקור:** למ"ס, סקרי כוח אדם, עיבוד באמצעות Fast Analysis.  
**הערה:** עובדי המנהל הציבורי של המדינה כוללים גם את עובדי הביטוח הלאומי.

**לוח 9: התפלגות מקומות המגורים של עובדי המנהל הציבורי של המדינה המועסקים בירושלים, בהשוואה להתפלגות מקומות המגורים של כלל העובדים בירושלים (סה"כ ולפי רמת ההשכלה), 1990-2005 (במספרים מוחלטים)**

| סך העובדים בירושלים (מס' מוחלט) |                  |            | אזור מגורים | שנה  | עובדי מנהל ציבורי של המדינה העובדים בירושלים (מס' מוחלט) |                  |            | אזור מגורים | שנה  |
|---------------------------------|------------------|------------|-------------|------|--|------------------|------------|-------------|------|
| 13 שנות לימוד ומעלה             | עד 12 שנות לימוד | כל העובדים |             |      | 13 שנות לימוד ומעלה                                      | עד 12 שנות לימוד | כל העובדים |             |      |
| 60,341                          | 68,738           | 129,072    | ירושלים     | 1990 | 5,791  | 6,597            | 12,385     | ירושלים     | 1990 |
| 5,887                           | 7,567            | 13,450     | מטרו' י-ם   |      | 599  | 1,130            | 1,728      | מטרו' י-ם   |      |
| 1,923                           | 1,168            | 3,096      | שאר הארץ    |      | 641  | 460              | 1,104      | שאר הארץ    |      |
| 68,151                          | 77,473           | 145,618    | סה"כ        |      | 7,031  | 8,187            | 15,217     | סה"כ        |      |
| 90,514                          | 75,084           | 165,601    | ירושלים     | 1998 | 7,593  | 5,146            | 12,743     | ירושלים     | 1998 |
| 16,028                          | 11,312           | 27,338     | מטרו' י-ם   |      | 2,333  | 2,724            | 5,054      | מטרו' י-ם   |      |
| 6,705                           | 2,415            | 9,122      | שאר הארץ    |      | 1,342  | 700              | 2,042      | שאר הארץ    |      |
| 113,247                         | 88,811           | 202,061    | סה"כ        |      | 11,268   | 8,570            | 19,839     | סה"כ        |      |
| 96,780                          | 71,170           | 167,948    | ירושלים     | 2003 | 7,470  | 3,911            | 11,381     | ירושלים     | 2003 |
| 25,240                          | 11,900           | 37,143     | מטרו' י-ם   |      | 3,944  | 2,138            | 6,080      | מטרו' י-ם   |      |
| 8,492                           | 4,199            | 12,690     | שאר הארץ    |      | 2,975  | 421              | 3,398      | שאר הארץ    |      |
| 130,512                         | 87,269           | 217,781    | סה"כ        |      | 14,389   | 6,470            | 20,859     | סה"כ        |      |
| 101,519                         | 73,757           | 175,277    | ירושלים     | 2004 | 7,511  | 3,360            | 10,872     | ירושלים     | 2004 |
| 25,116                          | 11,760           | 36,876     | מטרו' י-ם   |      | 4,072  | 1,283            | 5,354      | מטרו' י-ם   |      |
| 10,114                          | 3,373            | 13,486     | שאר הארץ    |      | 3,260  | 686              | 3,945      | שאר הארץ    |      |
| 136,749                         | 88,890           | 225,639    | סה"כ        |      | 14,843   | 5,329            | 20,171     | סה"כ        |      |
| 100,138                         | 74,856           | 174,995    | ירושלים     | 2005 | 8,554  | 4,065            | 12,620     | ירושלים     | 2005 |
| 28,680                          | 13,578           | 42,258     | מטרו' י-ם   |      | 4,160  | 1,640            | 5,798      | מטרו' י-ם   |      |
| 13,610                          | 3,574            | 17,183     | שאר הארץ    |      | 4,813  | 431              | 5,245      | שאר הארץ    |      |
| 142,428                         | 92,008           | 234,436    | סה"כ        |      | 17,527   | 6,136            | 23,663     | סה"כ        |      |

**מקור:** למ"ס, סקרי כוח-אדם, עיבוד באמצעות Fast Analysis.  
**הערה:** עובדי המנהל הציבורי של המדינה כוללים גם את עובדי הביטוח הלאומי.

לוחות 9 ו-10 מגלים תמונה מדאיגה של פרבור הולך וגדל של המועסקים בירושלים, מירושלים ואף ממטרופולין-ירושלים<sup>57</sup> לכיוון מרכז הארץ (כלומר אינם מתגוררים גם במחוז-ירושלים או באיו"ש, אלא בעיקר באזור תל-אביב, כולל מודיעין). תהליך זה בולט בעיקר בקרב עובדי המנהל הציבורי של המדינה, ובעיקר מבין המשכילים שבהם (בעלי +13 שנות לימוד). התמונה מדאיגה בעיקר לגבי ירושלים. בשנת 1990 עמד שיעור המועסקים במנהל הציבורי של המדינה שהתגורר בעיר על 81%. שיעור זה פחת באופן דרמטי לאורך שנות ה-90 ובעשור הנוכחי, כך שהוא עומד בשנת 2005 על 53% בלבד – ירידה של קרוב ל-30% (המספר המוחלט נשאר כמו שהוא, והוא עומד על 12 אלף, אך חלקו היחסי קטן כאמור). שיעור דומה עולה מקרב העובדים המשכילים במגזר הציבורי, בה בעת שהירידה בשיעור זה בקרב העובדים בעלי ההשכלה של עד 12 שנות לימוד מתונה יותר ועומדת בין השנים 1990 ל-2005 על 15% בלבד. הגירה זו, לפחות בראשיתה, פנתה לכיוון יישובי הלוויין במטרופולין ירושלים. ב-1990 התגוררו במטרופולין ירושלים (לא כולל ירושלים) כ-11% מכלל המועסקים במגזר הציבורי – שיעור שצמח עד ראשית העשור הנוכחי. אך ניתן לראות כי בשנתיים האחרונות חל פיחות בשיעור היחסי. מספר המועסקים המשכילים במגזר הציבורי בירושלים המתגורר מחוץ לעיר ולמטרופולין, גדל בשנים 1990-2005 פי 7.5, כאשר שיעורו מבין כלל המועסקים שילש עצמו בתקופה זו מ-9% ל-28%. מגמה זו פחות חמורה בקרב הפחות-משכילים במגזר הציבורי של המדינה (לוחות 9 ו-10). בקרב שאר המועסקים בירושלים, מגמת הפרבור מן העיר של העובדים בה, חמורה הרבה פחות אך עדיין קיימת. מגמת ההגירה בקרב כלל המועסקים בירושלים אל המרחב המטרופוליטאני ואף אל מחוצה לו, חמורה במיוחד בקרב העובדים המשכילים של העיר.

<sup>57</sup> לרשימת היישובים הנכללים במטרופולין ירושלים, ראה לוח 2, בפרק העוסק בממשל העירוני בירושלים.

**לוח 10: התפלגות מקומות המגורים של עובדי המנהל הציבורי של המדינה המועסקים בירושלים, בהשוואה להתפלגות מקומות המגורים של כלל העובדים בירושלים (סה"כ ולפי רמת ההשכלה), 1990-2005 (באחוזים)**

| שנה  | אזור המגורים | עובדי מנהל ציבורי של המדינה<br>העובדים בירושלים<br>(% מסה"כ בכל קבוצת השכלה) |                  |                     | שנה  | אזור מגורים | סך העובדים בירושלים<br>(% מסה"כ בכל קבוצת השכלה) |                  |                     |
|------|--------------|--|------------------|---------------------|------|-------------|--|------------------|---------------------|
|      |              | כל העובדים   | עד 12 שנות לימוד | 13 שנות לימוד ומעלה |      |             | כל העובדים                                       | עד 12 שנות לימוד | 13 שנות לימוד ומעלה |
| 1990 | ירושלים      | 81.4   | 80.6             | 82.4                | 1990 | ירושלים     | 88.6   | 88.7             | 88.5                |
|      | מטרו' י-ם    | 11.4   | 13.8             | 8.5                 |      | מטרו' י-ם   | 9.2  | 9.8              | 8.6                 |
|      | שאר הארץ     | 7.3  | 5.6              | 9.1                 |      | שאר הארץ    | 2.1  | 1.5              | 2.8                 |
|      | סה"כ         | 100  | 100              | 100                 |      | סה"כ        | 100  | 100              | 100                 |
| 1998 | ירושלים      | 64.2   | 60.0             | 67.4                | 1998 | ירושלים     | 82.0   | 84.5             | 79.9                |
|      | מטרו' י-ם    | 25.5   | 31.8             | 20.7                |      | מטרו' י-ם   | 13.5   | 12.7             | 14.2                |
|      | שאר הארץ     | 10.3   | 8.2              | 11.9                |      | שאר הארץ    | 4.5  | 2.7              | 5.9                 |
|      | סה"כ         | 100  | 100              | 100                 |      | סה"כ        | 100  | 100              | 100                 |
| 2003 | ירושלים      | 54.6   | 60.4             | 51.9                | 2003 | ירושלים     | 77.1   | 81.6             | 74.2                |
|      | מטרו' י-ם    | 29.1   | 33.0             | 27.4                |      | מטרו' י-ם   | 17.1   | 13.6             | 19.3                |
|      | שאר הארץ     | 16.3   | 6.5              | 20.7                |      | שאר הארץ    | 5.8  | 4.8              | 6.5                 |
|      | סה"כ         | 100  | 100              | 100                 |      | סה"כ        | 100  | 100              | 100                 |
| 2004 | ירושלים      | 53.9   | 63.1             | 50.6                | 2004 | ירושלים     | 77.7   | 83.0             | 74.2                |
|      | מטרו' י-ם    | 26.5   | 24.1             | 27.4                |      | מטרו' י-ם   | 16.3   | 13.2             | 18.4                |
|      | שאר הארץ     | 19.6   | 12.9             | 22.0                |      | שאר הארץ    | 6.0  | 3.8              | 7.4                 |
|      | סה"כ         | 100  | 100              | 100                 |      | סה"כ        | 100  | 100              | 100                 |
| 2005 | ירושלים      | 53.3   | 66.2             | 48.8                | 2005 | ירושלים     | 74.6   | 81.4             | 70.3                |
|      | מטרו' י-ם    | 24.5   | 26.7             | 23.7                |      | מטרו' י-ם   | 18.0   | 14.8             | 20.1                |
|      | שאר הארץ     | 22.2   | 7.0              | 27.5                |      | שאר הארץ    | 7.3  | 3.9              | 9.6                 |
|      | סה"כ         | 100  | 100              | 100                 |      | סה"כ        | 100  | 100              | 100                 |

**מקור:** למ"ס, סקרי כוח-אדם, עיבוד באמצעות Fast Analysis.  
**הערה:** עובדי המנהל הציבורי של המדינה כוללים גם את עובדי הביטוח הלאומי.

**לוח 11: התפלגות גיאוגרפית של עובדי משרד מבקר המדינה, בנק-ישראל והמוסד לביטוח לאומי, 2006**

| המוסד לביטוח לאומי (מטה בלבד) | בנק-ישראל, מספר עובדים | משרד מבקר המדינה מספר עובדים |           |             | מקום העבודה |
|-------------------------------|------------------------|------------------------------|-----------|-------------|-------------|
|                               |                        | סה"כ                         | עובד מנהל | עובד ביקורת |             |
| *950                          | 616                    | 228                          | 91        | 137         | ירושלים     |
|                               | 157                    | 210                          | 45        | 165         | תל-אביב     |
|                               |                        | 53                           | 13        | 40          | חיפה        |
|                               |                        | 3                            | 1         | 2           | נצרת        |
|                               |                        | 3                            | 1         | 2           | באר-שבע     |
|                               | 773                    | 497                          | 151       | 346         | סה"כ        |

\* מהם 70% מתגוררים בירושלים, 27% באזור ירושלים, ו-3% באזור תל-אביב.  
**מקור:** בנק-ישראל, המוסד לביטוח לאומי ומשרד מבקר המדינה.

סה"כ מועסקים במשרדי הממשלה בכל הארץ בשנת 2004, כולל משרד הביטחון, היה קרוב ל-57,000 עובדים בכ-52,400 משרות מלאות (נציבות שירות המדינה, משרד האוצר, 2006). נתון זה אינו כולל עובדי הוראה ויחידות-סמך של משרד הביטחון וכוחות הביטחון. על-פי נתוני נציבות שירות המדינה, מספר המועסקים בשירות המדינה בשנת 2005 עומד על כ-36 אלף עובדים (לא כולל בנק-ישראל ומבקר המדינה – ראה לוח 11 – ובתי-חולים ממשלתיים), מתוכם כ-14 אלף בירושלים (לוח 1 בנספחים לפרק זה). הנתונים מצביעים לכאורה על גידול משמעותי במספר המשרות בשירות המדינה בשנים 2001-2005, כאשר במשקלה של ירושלים היתה ירידה קלה מאוד, אולם ההסבר למגמות אלו הוא בעיקרו טכני ונובע מקליטת עובדי חברות כוח-אדם כעובדי-מדינה, כולל קבוצות גדולות של עובדים (כמו קלדניות, מתמחים ומאבטחים בבתי המשפט ובמשרד המשפטים), מהכללת השירות למפגר במשרד הרווחה וכיוצא באלה. בחינת החברות הממשלתיות מגלה שרובן יושבות דווקא מחוץ לירושלים (לוח 2 בנספחים

לפרק זה). ברוב החברות הלא-ירושלמיות נראה כי אין מניעה להעבירן לירושלים. מדובר באלפי עובדים ועשרות אלפי משקי-בית (גם אם מנפים את עובדי התעשייה האווירית, חברת החשמל ותע"ש). אין סיבה שחברות הממומנות בידי המדינה או מפוקחות על-ידה, לא יֵשבו בעיר.

ברמת המאקרו קשה להבחין בזליגת עובדים אל מחוץ לירושלים. ככלל, משרדי המטה נוטים להציע משרות בשכר גבוה יותר מאשר השלוחות, ולכן השכר במגזר הממשלתי (לא כולל משרד הביטחון) נוטה להיות גבוה יותר בירושלים מאשר בשאר רחבי הארץ. מסתמן מצב בו חלק משמעותי יותר של העובדים ברמות-מיומנות גבוהות במגזר הממשלתי, מתגורר מחוץ למטרופולין ירושלים, ובעיקר במטרופולין תל-אביב. מצב זה גורם כנראה לצעירים בעלי-כישורים שלא להתמיד במגזר הממשלתי לאורך שנים, יותר משהוא משכנע עובדים להעתיק את מגוריהם לאזור ירושלים.

סיכום הנתונים שנאספו מראה כי אין עדות לזליגה משמעותית של פונקציות ממשלתיות מירושלים (אם כי קיימות פה ושם דוגמאות גם לכך). עם זאת, יש יחידות שאין סיבה שלא יֵשבו בירושלים והן אינן יושבות בה (דוגמא: הממונה על הבחירות יושב בכפר-סבא, או חברת 'מקורות' על אלפי עובדיה). המועסקים במשרדי הממשלה בירושלים נוטים להיות בעלי חתך-השכלתי גבוה יותר מאשר שאר המועסקים בירושלים, ומאשר המועסקים במשרדי-ממשלה בערים אחרות, כאשר חלק גדול והולך מהמועסקים במשרדי הממשלה בירושלים מתגורר מחוץ לעיר ומחוץ למרחב המטרופוליטאני שלה. מצב זה בולט במיוחד בקרב בעלי השכלה גבוהה. מגמת פרבור זו עלולה לפגוע במידת-מה בתפקוד העובדים מפאת מרחקי היוממות והקושי לתמרן בין מקום המגורים למקום התעסוקה. עבודה בירושלים לצד מגורים מחוצה לה, עלולה לפגוע בנכונות עובדים איכותיים להתמיד בשירות הממשלתי. הנסיעות הארוכות, עלותן ורמת השכר הנמוכה ביחס לשוק הפרטי – כל אלה מקטינות את המוטיבציה להמשיך בשירות הציבורי. ולבסוף, מגורים מחוץ לירושלים ולאזורה עלולים לפגוע גם במעמד שיקול חיזוק ירושלים בקבלת ההחלטות.

ברמת המיקרו תיתכן זליגה של משרות במגזר הציבורי אל מחוץ לירושלים, כל עוד קיימת אפשרות למלא את התפקיד הן בירושלים והן בתל-אביב. מגמה זו קשה לאיתור בחתכי-מאקרו כפי שנבחנו כאן. אחת הדרכים להתמודד עם זליגה כזו, היא במרכזי הגיוס לשירות המדינה. הבעיה במכרזים אלה היא לעתים אי-קיומה של הגדרה גיאוגרפית אפריורי של מקום העבודה, היעדר דרישה למקום-מגורים שאינו מרוחק מדי מירושלים, והגדרת מקצועות צרה, המצמצמת את היצע האנשים הפוטנציאלי לגיוס מירושלים וסביבתה.

בעיה נוספת במגזר הציבורי, המשפיעה לרעה על תפקידו בכלכלת העיר, היא הנטייה לצמצם בהעסקת עובדים קבועים ולהרבות במינויים בחוזים לטווח קצר ובמיקור-חוץ (Outsourcing). מצב זה מקטין את המוטיבציה של עובדים להתגורר באזור ירושלים, ומביא לכך שיועצים/חברות אשר עובדים עבור משרדי הממשלה, יזלגו לאזור תל-אביב שאינו מרוחק מכדי לקיים קשר יעיל עם הממשלה, ומציע שוק-עבודה גדול ומגוון יותר.

## **תפקיד המגזר הציבורי בכלכלת ערי-בירה – הניסיון העולמי**

סקר הספרות בוחן את הניסיון העולמי בדבר תרומת המגזר הציבורי לכלכלה העירונית בכלל, ולכלכלת ערי-בירה בפרט, כמעסיק וכמממן פיתוח ושירותים. בנושא האחרון קיים מחקר מועט למדי. מסקנות הסקר אינן חד-משמעיות והן מציעות שתי גישות מנוגדות: האחת רואה במגזר הממשלתי מגזר כלכלי מוביל, המספק תעסוקה יציבה ומוקד-צמיחה שמציע פוטנציאל להשפעות-מכפיל משמעותיות על פעילויות כלכליות אחרות. השנייה טוענת שמגזר ציבורי/ממשלתי גדול, פוגע בטווח הארוך בצמיחה הכלכלית של העיר, מתחרה במגזר הפרטי ו"מייבש" אותו.

### **תרומתו החיובית של המגזר הציבורי לכלכלת הבירה**

**עיר הבירה והכלכלה המקומית** – ההשערה הכללית טוענת כי מעמדה של הבירה פועל לטובתה וממלא תפקיד חיובי בהתפתחותה (Carroll and Meyer, 1982; Dascher, 1999). כפי שעלה בפרק העוסק בממשל העירוני, בחלק מערי הבירה מתקצבת הממשלה חלק ניכר מכלכלתן. תשתיות התחבורה והתקשורת המוקמות בערי-בירה, הן גורמי-משיכה לסקטור הפרטי. בנייתם של משרדי-ממשלה, אנדרטאות, מוזיאונים, שגרירויות ותיאטראות, עשויה להוסיף עוד נפח לכלכלה העירונית. מתקנים אלה הם אבן-שואבת לאוכלוסייה המגיעה העירה ממקומות אחרים ולצרכים שונים. חברות עסקיות מחפשות קרבה למשרדי הממשלה, דבר שבעצמו מושך תעסוקה. חברות אחרות מתמקמות בערי-בירה כדי להעניק שירותים שונים למשרדי הממשלה בשורה של עניינים משפטיים, פיננסיים ותקשורתיים. לוביסטים הנדרשים לנוכחות קבועה בעיר הבירה, איגודי עובדים, מלכ"רים וקבוצות-אינטרס, מתקבצים אף הם בעיר הבירה ועשויים לתרום לכלכלתה (Campbell, 2003).



בוושינגטון די.סי, למשל, כולל חלק ניכר מהמשרות בשירותים העסקיים גם תת-ענפים הקשורים ישירות לפונקציות הבירטיות של העיר. לצידם התפתחה תעשיית תיירות ומלונאות ענפה, כמו גם האמנויות, הבידור וההסעדה (CRA, 2004). התועלת הנובעת לכלכלה המקומית מנוכחותו של המגזר הציבורי, היא מן הנימוקים העיקריים שעלו בדיון שהתקיים בגרמניה בראשית שנות ה-90 בשאלה אם ראוי שברלין תוכרז בירה. הטענה היתה שמצבה של העיר עשוי להשתפר לאין-ערוך בשל כך. התומכים בכך שפון תישאר הבירה, טענו כי בון עלולה לסבול קשות מהכתרת ברלין לבירה. ואכן, משהתקבלה ההחלטה להכתיר את ברלין לבירה, הוחלט להשאיר את הפקידות הבינונית והזוטרה של הממשל הפדראלי בבוון, כדי שכלכלת האזור לא תיפגע (באוור, 2006). למרות שבון איבדה את מעמדה כבירת גרמניה, היא חוותה בשנים האחרונות פריחה כלכלית מרשימה, בין היתר בזכות השקעות-עתק של הממשלה בכלכלת האזור, כדי למנוע את קריסת העיר. התוצאה היא צמיחה בקצב גדול אף יותר מזה שחוותה העיר כשהיתה בירתה הרשמית של גרמניה המערבית (באוור, 2006). הפיתוח המקומי עמד במרכז הפולמוס גם כשדובר במקום-מושבו הראוי של הבנק האירופי המרכזי. בדיון ערפי זה אימצו לוביסטים מכל צד של המתרס טיעון אחד, שחזר בדבריהם כחוט השני, בדבר התפקיד החיובי שיש לנוכחות הממשלה על הפיתוח המקומי (Dascher, 2004).

מעמד הבירטיות עשוי להפיק תועלות-צריכה חיצוניות. כאן ניתן להצביע על עקרון "השקילות הפיסקאלית" (Fiscal Equivalence) שטבע Olson (1969). אולסון טען שהנהנים העיקריים ממוצר ציבורי צריכים להיות אלה שמשלמים עבורו. כל סטייה מעיקרון זה תשפיע על הפרט בצורה שונה, כך שתיצור הבדלים בתועלות עבור אותו מוצר ציבורי. במידה שהתועלות שערי-בירה מייצרות הולכות וקטנות כפונקציה של מרחק – אך בה בעת אין המיסוי עבורן מהווה תמונת-ראי מושלמת לדעיכת מרחק זו – ייהנו משקי-בית בבירה מצמיחה רבה יותר מאשר משקי-בית בפריפריה. הדוגמאות להיעדר שקילות פיסקאלית בערי-בירה הן רבות. למשל, סבסוד מוזיאונים לאומיים על-ידי המדינה, העשוי להניב תועלת רבה יותר עבור תושבי הבירה.<sup>58</sup> שירותי השיטור והביטחון האישי בערי הבירה הם דוגמא נוספת לכך. אלה נוטים להיות טובים יותר בבירה מאשר בשאר אזורי המדינה, וזאת בשל חששו של השלטון ממהומות ומפגיעה בתפקוד הממשל. שירותי-ביטחון מוגברים עשויים להעלות את רמת התועלות לפרט החי בבירה בהשוואה לערים אחרות (Dascher, 2000; 2002). Dascher (2000) אישש טענות אלו בבדיקה שערך בבירות-מחוז במערב-גרמניה. הוא מצא כי לעצם מעמד הבירטיות

<sup>58</sup> עם זאת ניתן לומר גם שהתועלת עשויה להיות רבה גם עבור אלה שמעולם לא ביקרו במוסד ציבורי בעיר הבירה, מאחר שהיצע המוזיאונים עבורם גדל בזכות קיומה של אופציה כזו.

של העיר נודעות השפעות חיוביות על התועלות של משקי הבית שבה, וכי השפעות אלו מתעצמות עם הגירת אוכלוסייה מהפריפריה אליה, עד גבול מסוים.<sup>59</sup>

**ההקשר ההיסטורי, סוג המשטר והשפעת המגזר הציבורי על כלכלת הבירה** – השפעת המגזר הציבורי על כלכלת העיר תלויה במידה רבה בהקשר ההיסטורי, התרבותי, הכלכלי והארגוני שבמסגרתו זכתה הבירה בבכורה. היבטים הנוגעים למידת היותה של העיר מרכז כלכלי היסטורי, אופייה של התרבות העירונית במדינה, דגם יחסי שלטון-מרכזי מול שלטון-מקומי, והמשקל ההיסטורי של המגזר הפרטי מול המגזר הציבורי, הם תנאי הכרחי בקביעת משקלו של המגזר הציבורי בכלכלת הבירה. בארה"ב למשל, המורשת הפוליטית-עירונית מלמדת שלרוב מוקמו ערי-בירה (האזוריות והלאומיות) במקומות שוליים-יחסית, בעלי יתרונות טבעיים או יתרונות-ייצוא מועטים. משום כך הן סבלו בהרבה מקרים מכלכלה מפגרת ולא-מפותחת. Carroll ו-Meyer (1982) טענו כי תרומת הסקטור הציבורי להתפתחות הכלכלית של הבירה, היתה משמעותית בעיקר במדינות שעברו פיתוח כלכלי ללא מהפכה תעשייתית, כגון מדינות אפריקה ומזרח-אסיה. במדינות אלו, שעברו תהליכי דה-קולוניזציה בשנות ה-50 וה-60, ארגון הכלכלה נעשה על-ידי המדינה ולא על-ידי השוק החופשי. משום כך הופנה חלק ניכר מהמשאבים הלאומיים לבירה הלאומית, וכך סייע לה בצמיחתה. Frey ו-Dietz (1990) העלו הסבר אחר לכך. הם טענו כי מקור-צמיחתן של ערי הבירה נבע מנוכחותם של מטות אזוריים של חברות רב-לאומיות וממתקני התקשורת והתחבורה המפותחים שפעלו בהן.

השפעת המגזר הציבורי על כלכלת הבירה, גם תלויה מאוד בסוג המשטר. בניגוד למדינות הדמוקרטיות, ניכר חוסנה של הבירה במדינות שאינן דמוקרטיות בזכות השקעה יוצאת-דופן של המשטר (Carroll and Meyer, 1982). Ades ו-Glaeser (2000) טענו שהשפעה חיובית זו נובעת מאי היציבות הפוליטית השוררת במדינות אלו. לדבריהם, היעדר הדמוקרטיה מעניק למשקי הבית המתגוררים בבירה יתרון ומשקל פוליטי רב יותר מאשר למשקי-בית באזורים אחרים. מאחר שמהומות ואי-שקט בעיר הבירה עלולות לסכן את השלטון באופן חמור, הוא נוהג לפייס את תושבי הבירה בהשקעות רבות יותר בכלכלתה המקומית, כגון סובסידיות נדיבות או הפחתת נטל המס. זאת ועוד: התועלת שמפיקים תושבי הבירה במדינות לא-דמוקרטיות היא רבה, מאחר שהחוקים

<sup>59</sup> הקשר בין גודלה של עיר הבירה לבין בחירתה כבירה, יכול להילקח גם לכיוון הנגדי, כך שדווקא העיר הגדולה ביותר זוכה במעמד הבירה הלאומית. Jacobs (1984) הראתה זאת בעזרת דוגמאות מערי הבירה המפוארות ביותר באירופה, שלא הפכו לערים הגדולות של המדינה בזכות היותן ערי-בירה, אלא נבחרו להיות בירות רק לאחר שהפכו לערים הגדולות והמגוונות ביותר במדינה מבחינה כלכלית.

והתקנות משתנים בהן חדשים לבקרים ובאופן רדיקאלי. בעיר הבירה, המידע על כך זמין יותר והדבר מגדיל את כדאיות המגורים בה. לכן עיר הבירה היא מוקד-משיכה ראשון במעלה במדינות אלו הן לעסקים והן למשקי-בית, ואלה מעלים את הביקושים ואת הצמיחה בעיר (Dascher, 2000).

אך גם במדינות לא מושחתות, יציבות ודמוקרטיות – כמו צרפת, בריטניה ובלגיה – ערי הבירה הן החזקות והמבוססות במדינה. חוסנה של הבירה במדינות אלו נובע בין היתר מביקושי הממשלה למוצרים ושירותים, ותלוי בגודלו היחסי של המגזר הציבורי. ככל שמגזר זה קטן יותר, כן גדל תפקידה של הממשלה בכלכלה העירונית. על-פי המודל הקיינסיאני ("צמיחה מונחית-ייצוא"), הביקוש הממשלתי לתפוקות מקומיות מוביל להרחבת הסקטור הפרטי המקומי, וזאת בתנאי שקיימים ביקושים עודפים העולים בהיקפם על ביקושי המגזר הציבורי (Dascher, 2000). גם גודלה של הכלכלה העירונית משפיע על תרומתו של המגזר הציבורי. נוכחותה של הממשלה הלאומית בערי-בירה קטנות, מעלה בהן את רמת השכר הריאלית דרך המנגנון של המרצת ביקושים עודפים לכוח-אדם. Dascher (2002) הראה כי "פונקציה הביריתית" תהיה דומיננטית רק במקרה שער הבירה היא קטנה-יחסית, ושוק העבודה מתבסס בה על הסקטור הציבורי. ברוב המקרים הדבר אינו קורה בערי-בירה גדולות, שם המגזר הציבורי שוחק את כוח הקנייה של משקי הבית מחמת רמת השכר הנמוכה-יחסית. במה דברים אמורים? מודלים כלכליים-אקונומטריים מניחים שאזורים גדולים יותר נהנים מיתרונות להתקבצות. אך הטענה היא שגידולה הדמוגרפי של הבירה מקטין את השכר הריאלי של משקי הבית שבה, וזאת משום שהביקושים לשירותים הממשלה דוחקים את התעשייה היצרנית מן העיר או מצרים את צעדיה (Dascher, 2002).

צמיחה כלכלית מואצת בעיר הבירה יכולה גם להכביד על הסקטור הציבורי. בלונדון, למשל, משמשים אמנם משרדי הממשלה עוגן כלכלי חשוב גם כמעסיק וגם כמקור-משיכה למטותיהם של תאגידים רב-לאומיים, אך אליה וקוץ בה: הצמיחה הכלכלית המואצת בבריטניה בכלל ובלונדון בפרט, העלתה את יוקר המחיה בעיר והקשתה על המגזר הציבורי בגיוס ושימור כוח-אדם איכותי (בעיקר בדרגות הבכירות) ובשכירת מבנים, בשל האמרת שכר הדירה (Marshall et al., 2005). הבסיס הכלכלי המגוון והרחב של לונדון, הקטין את תרומתו היחסית של המגזר הציבורי לכלכלה העירונית, עד שהעתקתם של משרדי-ממשלה לשוליים הלאומיים לא הזיקה לעיר אלא להפך – היא הקלה על התשתיות בתחומי התחבורה בעיר, בשוקי הדיור ובהיצע כוח האדם (Lyons, 2004).

**המגזר הפרטי, התרחבות המגזר הציבורי וכלכלת הבירה** – בערי-בירה קיים לעתים שילוב חזק בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי, עד כדי טשטוש הגבולות ביניהם (Campbell, 2003). צמיחתן של ערי-בירה היא לעתים בלתי-פרופורציונאלית לגודלן, בזכות צמיחתם המהירה של מגזרים כלכליים מובילים (בעיקר במגזר השלישוני) הודות ליתרונות הכלכליים הטמונים בעיר הבירה. מגזרים אלה קשורים לביורוקרטיה הממשלתית, מאחר שחלקם נמצא תחת פיקוחה. משום כך עשויה קרבתם למנגנון הממשלתי להקנות להם יתרונות רבים (Carroll and Meyer, 1982).

השותפויות בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי בעיר הבירה נעשות לעתים קרובות במסגרת אשכולות עסקיים, בהם נוצרות רשתות-התקשרות בין פירמות שונות. רשתות אלו מקלות ומשכללות מנגנונים של שיתוף וחלוקה במידע וידע, ריכוז של כוח-אדם איכותי והקמת מוסדות איכותיים. מנגנונים אלה משתקפים בפרופיל של שוק העבודה, כמו גם בבתי-ספר להכשרה מקצועית ובאוניברסיטאות. הטענה היא שמשרדי הממשלה – ובעיקר בפונקציות-מטה – מגדילים את בסיס הידע והיכולת המקצועית בשוק העבודה, ובכך מעודדים את היצרנות והצמיחה הכלכלית. גם המגזר הציבורי הוא גורם "ממתן" ו"מרגיע"; הוא מוסיף לחוסנה של הכלכלה האזורית ועשוי להמריץ בכך את השוק הפרטי ליוזמה (Marshall et al., 2005).

השפעת המדינה על כלכלת הבירה מתעצמת כאשר פעילותו של המגזר הציבורי מתרחבת. גודלו של המגזר הציבורי ממלא תפקיד מרכזי במידת תרומתו לכלכלה העירונית. הגידול בכוחה של הביורוקרטיה הממשלתית מביא למשיכת אוכלוסייה ועסקים בעקבות המשרדים הממשלתיים (Campbell, 2003). ערי-בירה צומחות בקצב מהיר יותר מערים אחרות, עם התרחבותו המהירה של המגזר הציבורי. הגידול בהכנסותיהם של עובדי המדינה (שחלק ניכר מהם מנהלים ובעלי משלחי-יד בדרגים גבוהים), מגדילה את ההכנסה הממוצעת של משקי הבית בבירה. התרחבות המגזר הציבורי מגדילה את ההעסקה הישירה על-ידי הממשלה, כמו גם את היקף הפרטים והקבוצות המקיימים עמה מגע. דינאמיקה זו מובילה לגידול בביקוש לשירותים שונים, הן על-ידי תושבי העיר והן על-ידי התושבים החדשים המהגרים אליה כדי לתור אחר הזדמנויות כלכליות (Carroll and Meyer, 1982). הרחבת הפעילות הממשלתית בארה"ב היטיבה בתקופות שונות עם וושינגטון וערי הבירה של מדינות האיחוד, במונחים של גידול באוכלוסייה, הכנסה, תשתיות-תחבורה, תקשורת וענפי-כלכלה שונים. ארגונים מהמגזר הפרטי וגופים ממשלתיים מדרג נמוך, מכירים ביתרונות המיקום בבירה בתקופות הללו, ולכן הם מרבים למקם בה סניפים או שלוחות מקומיות, ולעתים אף מעתיקים אליה פונקציות מטה והנהלה (Carroll and Meyer, 1982). במודל אמפירי שבנה Dascher (2004) נמצא

כי התעסוקה בבירות-מחוז בגרמניה, גדלה עם התרחבות הביקושים של הממשלה המחוזית למוצרים מקומיים.

תפקידה של הממשלה בייצוב הכלכלה העירונית, בא לידי ביטוי במלוא עוצמתו בייצוב כלכלתה של וושינגטון בשנים האחרונות. תפקידו של המגזר הציבורי בכלכלת העיר היה מכריע בשנות המיתון הכלכלי 2001-2003. בניגוד למגמה השלילית שהסתמנה אז בארה"ב, ידעה העיר באותן שנים צמיחה שנתית מרשימה של 4.4% הודות להגדלת הוצאותיה של הממשלה הפדראלית באזור וושינגטון (Fuller, 2004; 2003). עם זאת, אופי ההשקעה הפדראלית בעיר הצביע על שינוי מגמה שבא לידי ביטוי בצמצום ההעסקה הישירה במגזר הציבורי, ובמעבר לדגם של הוצאה ציבורית בדמותם של מיקורי-חוץ ורכישות מוצרים ושירותים במגזר הפרטי – בעיקר בתחום ההיי-טק והביו-טק. תמורה זו שינתה את המבנה הענפי והכלכלי של וושינגטון-רבתי, ויצרה מכפיל אזורי של 1.8. ההוצאות הפדראליות אילצו קבלני-משנה וספקי-שירותים להתמקם בסמיכות לסוכנויות הממשל שאותן שירתו ויצרו Spillovers שבאו לידי ביטוי ביצירת משרות נוספות דרך קבלני-משנה (Fuller, 2003; 2004). הביטוי המרחבי לצמיחה זו היה דווקא בפרברים שמחוץ למחוז קולומביה. הצמיחה הכלכלית הצרה את הגיוון הכלכלי של המחוז והפכה אותו לתלתי מאוד בתקציבי הממשל. לעומתו הלך והתרחב בסיסם הכלכלי של הפרברים המטרופוליטאניים, דבר שחיזק את כלכלת המטרופולין בכלל, אך החליש את כלכלת וושינגטון די.סי (CRA, 2004).

**העתקת משרות ציבוריות לפריפריה וצמיחה כלכלית** – במדינות שונות ננקטת מדיניות של פיזור משרות ציבוריות לפריפריה, תוך החלשת כוחה הריכוזי של עיר הבירה והשגת איזון ושוויון כלכלי. הטענה בבריטניה היתה שלסקטור הציבורי השפעות חיוביות על פרופיל התעסוקה בפריפריה ועל התפתחותן של תעשיות יצרניות ותרבותיות בו, בזיקה ישירה לביקושי-פנאי שיוצרים עובדי המגזר הציבורי. ואכן, העתקת משרדי-ממשלה מלונדון לפריפריה, סייעה לעודד ולעורר שווקים רדומים. היא יצרה מכפילים מקומיים שהגיעו ל-1.5 ויותר. גם במדינות אחרות באירופה ננקטה מדיניות דומה (Marshall et al., 2005). המדיניות בגרמניה חותרת לביזור תפקודי-ממשלה לרמת המדינות (Landers) על-מנת לעודד בהן פיתוח כלכלי. באירלנד, סקוטלנד וצרפת ראו בפיזור המגזר הציבורי מכשיר לבניית אשכולות אזוריים שיבססו סטנדרטים של מצוינות בתחומי המחקר והפיתוח, תוך שיתוף-פעולה עם המגזר הפרטי. המגזר הציבורי נתפס כגורם שעשוי לחולל שיפור בדימויו הכושל של אזור. משרות ציבוריות התופסות מקום בשוליים הלאומיים, נוטות להעלות ביקושים אזוריים, להפחית שיעורי-אבטלה ולנייד גורמי-

ייצור לא-פעילים. העתקתן של משרות בכירות ומקצועיות לפריפריה, עזרה גם להגדיל את "מאגר הידע" המקומי והרחיבה את היצע מוסדות החינוך המקומיים והאזוריים, כך שבטווח הארוך היא הביאה לשיפור רמת ההישגים הלימודיים (Lyons, 2004).<sup>60</sup> ממדיניות הפיזור הבריטית נלמד לקח חשוב בדבר הצורך בגישת-פיתוח אינטגרטיבית ששימשה מפתח להצלחתה. פיתוח מרכיבים של תחבורה ציבורית יעילה, חינוך והכשרה מקצועית – היה תנאי הכרחי לכך שהשפעת המגזר הציבורי על הכלכלה המקומית בפריפריה תשא פרי.

### השפעות שליליות של המגזר הציבורי על הכלכלה העירונית

לעתים קרובות יש חסרונות למעמדה של עיר בירה. לרוב רואה הממשלה בישיבתה בבירה אמצעי ניהול יעיל, ולא דווקא מנוף לבניית כלכלה מקומית בריאה. מספר המשרות הממשלתיות בעיר-בירה מונע לרוב מאילוצים פיסקאליים ומביקושים ממשלתיים, ולא מהביקושים בהיצע שוק העבודה המקומי. לתפיסה זו של הממשלה עלולות להיות השלכות שליליות על התפתחות הכלכלה המקומית. למשל, במקרים רבים תופס המגזר הציבורי את נכסי הנדל"ן האטרקטיביים ביותר בעיר, ומונע מן המגזר הפרטי להתמקם במקומות הנגישים והיוקרתיים ביותר. כפי שעלה בפרק הממשל, המגזר הציבורי פטור בהרבה מקרים מתשלום מסים ומחליש בכך את הבסיס הכלכלי של העיר (Capbell,

<sup>60</sup> דו"ח Lyons (2004) שעסק בהמלצות מדיניות לממשלה הבריטית, מביא כמה חקרי-מקרה בהם היתה למגזר הציבורי השפעה חיובית על הכלכלה המקומית אגב פיזורו לפריפריה. בלידס ובשפילד נמצא שמשרות במגזר הציבורי תרמו תרומה חיובית לרמת הרווחה המקומית. אלו עודדו את התפתחותם של שירותים תומכים, שיופאו מאזורים אחרים. למשרות הבכירות בשירות הציבורי נודעה השפעה החיובית הגדולה ביותר, מאחר שאלו נוטות להיות מתוגמלות היטב, ולכן הן גם מאופיינות בכוח הוצאה רב יותר. בנייתו של בניין משרדים ממשלתי בלידס, עזרה לייצב את שוק הדיור המקומי תוך יצירת השפעות-מכפיל משמעותיות, גידול בתעסוקה הישירה, בצריכה ובהוצאה המקומית. העתקת פונקציות במגזר הציבורי לשפילד, פתחה את השוק המקומי להזדמנויות קריירה בשירות הציבורי, כך שכלכלתה ניהתה אחת הכלכלות החזקות בבריטניה בשנות ה-90 (Lyons, 2004).

דיווח מהעיר Exeter באנגליה, מראה כי להעברת השירות המטאורולוגי לעיר היו השפעות חיוביות על הכלכלה המקומית. למשל, שוק הנדל"ן המקומי זכה לתמריץ משמעותי עם בנייתם של מבנים חדשים שאמורים היו לאייש מעל 200 משרות חדשות בדרגות בכירות במגזר הציבורי. המכפיל המקומי ב-Exeter עמד על 1.16 בד בבד עם שיפור הדימוי המקומי. נוסף על כך, הגדלת המגזר הציבורי בעיר עודדה את תנופת הבנייה במרכז העירוני, עם זרימת השקעות מהמגזר הפרטי. העברת השירות המטאורולוגי עודדה גם שיתוף-פעולה בינו לבין האוניברסיטה המקומית, במטרה להקים פארק לתעשיות-מדע, וזאת לצד שיפור ברמת החינוך המקומי. במקביל למגזר הציבורי, זכתה התרבות המקומית לתרומה חיובית ממימון חלק מפסטיבל תרבות המתקיים בעיר. השקעת משאבים ציבוריים בשנות ה-90 בעיר Leith Docks ליד אדינבורו, סקוטלנד, תוך העברת משרות אליה, עוררה אף היא את הכלכלה המקומית (Lyons, 2004).

2003). הדוגמא של ושינגטון היא מקרה מובהק של פטור גורף ממס למוסדות הממשל הפדראליים, והדבר פגע קשות ביכולתה של העיר לפתח עצמאות פיסקאלית מול דרגי השלטון הגבוהים יותר (Fauntroy, 2004). ובכלל, בספרות עולות טענות כאילו המגזר הציבורי עלול לעתים להיות מחסום להתפתחות המגזר הפרטי. טענות אלו נוגעות בנימוקים שונים, כגון ייקור עלויות-העסקה, שאיבת מיטב המוחות למגזר הציבורי וצמצום היצע כוח האדם עבור המגזר הפרטי. התוצאה היא פגיעה ביזמות ובמיומנות כוח העבודה העירוני, לצד צמצום נגישותו למגזרים אחרים.

ערי-בירה ללא בסיס תעשייתי או מסחרי נאות, אינן מייצרות בסיס-מס מספק לניהולן התקין (Campbell, 2003). חלק ניכר מההשקעות בערי-בירה הן השקעות בעבודות ציבוריות היוצרות מקומות-תעסוקה לטווח הקצר, כמו גנים ציבוריים, שטחים פתוחים, מונומנטים ומבני-ממשלה. ולא זו בלבד, סוג זה של מיזמים ציבוריים מסכן את הקופה העירונית ויוצר גירעונות מתמשכים (Campbell, 2003).

הממשלה מואשמת לעתים בעידוד מגזרים לא-תחרותיים, מחמת סבסודם הכבד. חלק מערי הבירה בעולם נחשבות "ערים פרזיטיות" מאחר שהן מפתחות תלות בסובסידיות. סובסידיות ממשלתיות עלולות להיות אבן-נגף לכלכלה המקומית בכך שהן מנפחות סקטורים לא-יעילים שוקעים, וזונחות סקטורים חדשניים. ערי-בירה ברמה לאומית ותת-לאומית נוטות להסתמך על ייבוא מוצרים מהפריפריה, בלי שיספקו לו דבר בתמורה (Dascher, 2002). הסובסידיות הממשלתיות מפחיתות את יכולת הגיוס של ערי הבירה למשאבים פרטיים (כגון מיזמי תעשייה ומסחר גדולים). במקרים קיצוניים, אבדן מעמד הבירה חושף בבוטות את החסרונות הטמונים בפיתוח תלות בממשלה (Campbell, 2003). ברלין היא דוגמא עכשווית מובהקת לכך.

בשנים שלאחר המלחמה זכתה ברלין למנת סובסידיות גדולה ביותר מהממשלה הפדראלית, לאחר שהיה ברור כי העיר לא תוכל להתקיים בכוחות עצמה. הסבסוד הכבד הוביל לכך שברלין הפכה תלותית מאוד בשלטון המרכזי, והתברכה במגזר ציבורי נפוח ובלתי-יעיל. משום כך לא היה לעיריית ברלין כל תמריץ להכין לעצמה תכניות ייעול והבראה. המגזר הפרטי לקה בחוסר יזמות, בין היתר בשל הענפים הלא-חדשניים שבו. הסבסוד הכבד עודד אמנם מפעלי-תעשייה רבים להתמקם בברלין, אך מכיוון שאלה נסמכו מאוד על התמיכה הממשלתית, הם חסרו כל חדשנות או יזמות (Storm, 2001). המשבר הפיסקאלי שאפיין את ברלין לאחר איחודה, נבע בין היתר מהעובדה שאיחוד שני חלקיה הגדיל מאוד את מספר עובדי הציבור שבה (שהיה מלכתחילה רחב מאוד משני עברי המתרס) ונבע גם מצמצום דרסטי בהיקף הסובסידיות (Storm, 2001; Campbell, 2003).

ריכוז הסקטור הציבורי בעיר הבירה יכול גם לעודד אי-שוויון אזורי. כך למשל מדווחים בבריטניה Marshall et al. (2005) כי ריכוז משרדי הממשלה בלונדון יצר חוסר-אזון אזורי קשה בינה לבין שאר ערי בריטניה. עם זאת, פיזורם של תפקודים שונים של המגזר הציבורי לשוליים הלאומיים, העלה את החשש כי מגזר זה עלול לפגוע בכלכלה המקומית. הכיצד? המגזר הציבורי עלול לגרום להאמרת עלויות כוח האדם והתשתיות הבנויות, ולהביא "לציפוף" השוק עבור הסקטור הפרטי. Lyons (2004) מצביע על מקומות בהם מרכזים אזוריים שקלטו משרות במגזר הציבורי "התחממו" יתר על המידה, כך שכניסתן של משרות ציבוריות בכירות לא התקבלה בברכה, בייחוד אם דובר במשרות ברמות-שכר גבוהות לאין שיעור מרמות השכר המקומיות. ככל ששוק העבודה המקומי צר או קטן יותר, כן צפויה זליגה של משרות מקומיות מן השוק המקומי, בעקבות קליטה של משרות ציבוריות ברמות שכר גבוהות.<sup>61</sup> בהקשר זה מוסיפים Marshall et al. (2005) כי פיזור המגזר הציבורי מן הבירה לשוליים הלאומיים, עלול להגדיל את תלותם של השוליים בממשלה ולעשותם פגיעים יותר למגמות ולקיצוצים בתקציבים הממשלתיים.

מן הספרות עולה חיסרון נוסף: היעדרן של קואליציות חיוניות בין המגזר הציבורי לפרטי. קואליציות כאלו עשויות ליצור מומנטום חיובי לפיתוח העיר בתחומי הדור, התעסוקה וההתחדשות העירונית. היעדרן בערי-בירה נובע משעבוד המגזר הפרטי-המקומי לאינטרסים של המגזר הציבורי – דבר המקטין במאוד את רווחיותו של המגזר הפרטי (Campbell, 2003).

## סיכום

מסקר הספרות שמובא כאן, קשה לקבוע חד-משמעית אם הסקטור הציבורי אכן תורם לכלכלה המקומית, או שבנסיבות מסוימות הוא עלול, אפילו, להכביד על צמיחה. בצד הזכות עומדים יתרונות כלכליים של ריכוז הפעילות הממשלתית בעיר הבירה, הכוללים תעסוקה ישירה, משיכת פעילות בענפים תומכים, ספקים, מלכ"רים, בניית משרדים ומוסדות לאומיים אחרים בתחומי התרבות וכו', מוזיאונים, שגרירויות ופיתוח תשתיות תחבורה ותקשורת. לצד החובה יש גם חסרונות לריכוז הפעילות הממשלתית: תפיסת נדל"ן אטרקטיבי וייקור עלויות עבור המגזר הפרטי, שאיבת מיטב המוחות למגזר הממשלתי וצמצום ההיצע עבור המגזר הפרטי; כלומר: פגיעה ביזמות, עידוד מגזרים לא-

<sup>61</sup> אחת ההצעות שעלו בבריטניה במטרה להתגבר על מכשולים אלה, היתה לנסות ולשמור על רמת-שכר שווה בין המגזר הציבורי לפרטי. הצעה כזו היתה עלולה להחליש את התמריץ של עובדי המדינה הבכירים לעבור מלונדון לפריפריה (Lyons, 2004).



תחרותיים, ועוד. לפי טענות אלו עלול המגזר הציבורי להקשות על התפתחות הכלכלה המקומית.

התפתחותן של ערי-בירה אינה תמיד תוצאה ישירה של יתרונות-מיקום כמו קרבה לשווקים או לחומרי-גלם. היא יכולה לנבוע מריכוז כוח פוליטי ומסבסוד הפיתוח בערים אלו. בערי-בירה נוצרת לעתים סינרגיה חזקה בין הסקטור הפרטי לציבורי, עד כדי טשטוש הגבולות ביניהם. סינרגיה זו בולטת בעיקר במדינות בהן הפיתוח העירוני של עיר הבירה ושל כלכלת המדינה התרחשו במקביל. רשימת החסרונות שהובאה היא קיצונית אמנם, אבל עולה ממנה הרושם שהמגזר הציבורי אינו יכול להיות המנוע היחיד לצמיחה כלכלית של עיר-בירה.

ההסמכות על הממשלה ועל הסובסידיות שהיא מעניקה, גורמת לאי-שוויון ביחסי התלות שבין עיר הבירה לבין המדינה. הדומיננטיות של הממשלה בעיר הבירה עלולה להטיל צל כבד על הסקטור הפרטי, להגביל את יוזמותיו, לפגוע במיומנות כוח העבודה העירוני ולצמצם את נגישותו לסקטורים אחרים. למעשה, לממשלה הלאומית אין אינטרס ישיר לקדם את גיוונו של הבסיס הכלכלי של עיר הבירה.

יש ערי-בירה שנהנות מכלכלה בריאה ויציבה בעתות-משבר, אך כלכלתן צנועה לעומת ערים אחרות. השאלה היא: מה יותר חזק – הסינרגיה החיובית בין הסקטור הפרטי לציבורי, או דחיקתו של הסקטור הפרטי בידי הסקטור הציבורי? התשובה לכך מורכבת ותלויה במספר גדול של משתנים. כאן עולה השאלה: עד כמה יש ממש בטענות שבתקופה של גלובליזציה, של ניאו-ליברליזם ושל שחיקת מדינת הרווחה, נשחק גם הבסיס הכלכלי הנובע ממעמדה של הבירה? הטיעונים בכיוון זה הם מוגזמים. נראה שהמדינה אינה מאבדת מחשיבותה.

## **מיקום משרדי הממשל בעיר הבירה, והשפעתו על הפיתוח העירוני**

סעיף זה עוסק בבניית מוסדות השלטון, התשתית הפיזית של מוסדות השלטון, ותרומתה לכלכלת הבירה. ישנם כמה מודלים המסבירים את מיקום משרדי הממשל בערי-בירה (גולדבאום, 2004):

□ מודל אמריקני:

❖ ריכוז גיאוגרפי של משרדי הממשל;

❖ מימוש יתרונות להתקבצות, גם כדי לקדם פיתוח עירוני, כגון שיקום מרכזי-ערים.

□ מודל אירופי:

❖ פיזור משרדי הממשל ברקמה העירונית או בכל חלקיה הפנימיים של המטרופולין (למשל לונדון). הפיזור והמיקום נובעים בעיקר מנסיבות היסטוריות.

הפונקציה של הבירה צריכה להיראות לעין, והיא אינה מובנת מאליה. בערים אלו עולה הצורך בסמליות בירתית. לכן תכנון של ערי-בירה ושל מבנים ציבוריים בהן, נועד להשיג כמה מטרות:

□ ראשית, הבלטת מרכזיותו של ההיבט הסימבולי בתכנון: מונומנטים שונים בעיר הבירה משקפים תקופה ומשטר. כך למשל, בניין הרייכסטאג החדש בברלין אמור לסמל ערכים של חדשנות טכנולוגית ושקיפות. ברלין היא דוגמא מרתקת של משטרים שונים ושל ערכים שונים שתוכננו לאורך השנים – תחילת המאה, רפובליקת ויימר, גרמניה הנאצית, גרמניה המזרחית הקומוניסטית וגרמניה המאוחדת;

□ התכנון משמש לפעמים לחיזוק מעמד הבירה במדינה ובעולם. באמצעות פרויקטים ארכיטקטוניים ניתן להעצים את דימויה של העיר כמרכז שלטוני, כמרכז-תרבות וכמקום ייחודי ושונה מכל עיר אחרת במדינה. לדוגמא פריז – בכל חלקה הפנימי של העיר הוצבו פרויקטים ומונומנטים כדי לחזק את דימויה התרבותי הגלובאלי;

□ התכנון המונומנטאלי והפונקציונאלי של עיר הבירה נועד להשיג לגיטימציה רבה יותר לתכנון מרכזי וריכוזי בקנה-מידה גדול.

הפיתוח העירוני בהשקעות ובתכנון הממשלה שונה בערי-בירה שונות. כך למשל ניתן לערוך בסוגיה זו אבחנה בין בירה רב-תפקודית לבירה פוליטית בלבד:

בבירה רב-תפקודית נועד תכנון הבירה לחזק את מעמדה הבינלאומי של העיר. בבירה פוליטית, לעומת זאת, היעד הוא לעתים קרובות קידום הפיתוח הכלכלי מחד-גיסא והדגשת הייחודיות והעוצמה השלטונית מאידך-גיסא. באמצעות התכנון הפיזי זוכה השלטון לגיטימציה רבה, במיוחד באמצעות תכנון ריכוזי שהוא מתווה במספר מישורים (כלכליים, חברתיים, וכאמור גם פיזיים). אך בבירות פוליטיות כמו ירושלים, עולות מספר בעיות ייחודיות. התפיסה בערים אלו היא שהעיר שייכת לאזרחי המדינה

כולה, ולא רק לתושביה. התוצאה היא שהדגש מושם ברובו על המונומנטים והסמלים הלאומיים, על חשבון איכות החיים באזורי המגורים. לעתים קרובות מתאפיינות ערים אלו בהיעדר התאמה בין המעמד הלאומי לבין רמתו של השלטון המקומי בעיר, כך שהראשון מצל על השני ומונע את התפתחותו. המקרה של וושינגטון מעיד כי ערי-בירה פוליטיות מופלות לרעה כך שאינן זוכות לייצוג הולם ברמות השלטון הגבוהות – דבר המהווה פגיעה בעיקרון של No taxation without representation.

נוכחותה הפיזית של הממשלה בירושלים באה לידי ביטוי בין היתר במיקום המרחבי של משרדי הממשלה בעיר ובהיקפם. מלוח 12 עולה שבין 1992 ל-2001 חל גידול משמעותי מאוד בשטחי המשרדים המנוהלים על-ידי מנהל נכסי הדיור הממשלתי, בעיקר בגבעת-שאול ובקריית הלאום. על-פי נתונים שהתקבלו ממנהל הדיור הממשלתי, נרשמה ירידה מסוימת בהיקף הנכסים שבבעלות המדינה, לעומת הגידול שחל בהיקף הנכסים המושכרים.

**לוח 12: שטח משרדים ממשלתיים בירושלים, 1992-2006 (מ"ר)**

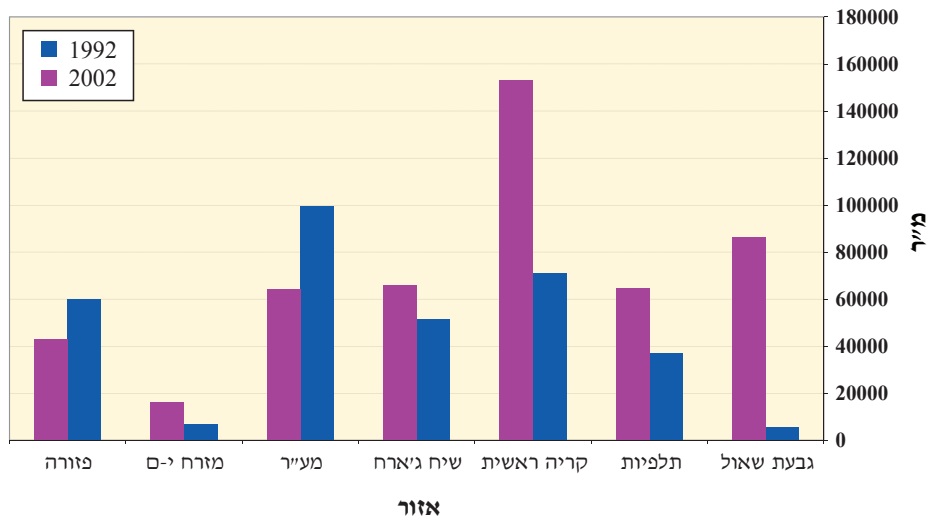
| שטחים שכורים | שטחים בבעלות | סה"כ שטחי משרדים |      |
|--------------|--------------|------------------|------|
|              |              | 331,600          | 1992 |
| 197,525      | 294,689      | 492,214          | 2001 |
| 212,940      | 261,324      | 474,264          | 2006 |

**מקור:** משרד האוצר, מנהל הדיור הממשלתי.

המגמות העיקריות בפיתוח משרדי הממשלה בירושלים מאז שנות ה-90, באות לידי ביטוי בעזיבת המע"ר ובמעבר למשרדים שכורים בגבעת-שאול. במקביל נבנתה קריית הלאום בגבעת-רם והעלתה את היצע משרדי הממשלה באופן ניכר. עזיבת המע"ר הירושלמי, המשתקפת בירידת היקף שטח המשרדים הממשלתיים בתחומיו (איור 1), נבעה ממספר סיבות: ראשית, היו אלה צרכים פונקציונאליים ובהם טיב המבנים ובעיות חנייה וביטחון, שעודדו את יציאת המשרדים ממרכז העיר, לצד בניית מבנים חדישים ועתי-חנייה בגבעת-שאול ובקריית הלאום. במרכז שיקולים אלה עמד שיקול החיסכון הכלכלי. פעמים רבות שכירת-מבנה היא זולה וגמישה יותר ומאפשרת תמרון למנהל

הדיור הממשלתי עם שינוי הצרכים. המבנים החדשים שנבנו בשולי העיר, התאימו יותר לצרכים המשרדיים החדשים, בעיקר עם מחשובם ועם עליית רווחת העובד במונחים של שטח-רצפה לנפש. זמינות המבנים בטווח הקצר עודדה את מגמת הנטישה של מרכז העיר. נראה כי במכלול השיקולים הללו לא נלקחו בחשבון שיקולים של פיתוח עירוני, וזאת בין היתר משום ששיקולים כאלה אינם מוטמעים ומותאמים למסגרת החוקית בה פועל מנהל הדיור הממשלתי.

**איור 1: שינוי שטח הרצפה של משרדי הממשלה בירושלים, לפי מיקומם במרחב העירוני**



**מקור:** משרד האוצר, מנהל הדיור הממשלתי.

התוצאות שנבעו משינוי מערך המשרדים בעיר היו שליליות בעיקרן. נראה כי נטישת המע"ר הירושלמי היתה מסמרת נוסף (ומשמעותי) בארון המתים שלו. התמונה בירושלים די חריגה במה שנראה כמאמץ מרוכז "לליבש" את מרכז העיר מפעילות ממשלתית. צעד דומה נעשה גם במרכז נצרת. יש לקחת בחשבון כי זהו מהלך שיקשה מאוד להחזירו לאחור, אם בכלל יהיה הדבר אפשרי. זאת ועוד: נטישת היצע משרדי הממשלה במרכז, הביאה לאי-ניצולו של הפוטנציאל הטמון בו כעוגן לפיתוח ירושלים. לכך יש השפעה ציבורית, חברתית וכלכלית שלילית ביותר על ירושלים.

נוסף על נטישת המרכז, נעשתה עוד שורת טעויות שהחלישו את הזיקה בין המגזר הציבורי לבין הפיתוח העירוני בירושלים. קריית הלאום החדשה שהוקמה בלב המרקם

העירוני, נבנתה במנותק ממנו לחלוטין. הדבר בא לידי ביטוי באי-עירוב שימושי-קרקע (בניגוד מוחלט לתפיסות ה-New Urbanism) על רקע דרישות הביטחון שסיכלו כל כוונה אדריכלית ליצור מרחב פתוח לתנועת אזרחים. לעומת זאת נהנה צבר משרדי הממשלה בגבעת-שאול מאיכות-חיים טובה יותר, על רקע הנגישות לשירותים ולפעילויות-פנאי כגון מסעדות, חנויות וכיו"ב. מן ההיבט הארכיטקטוני, קריית הלאום היא מתחם חסר ייחוד ועניין אדריכלי (למעט בית המשפט העליון ובנק-ישראל). התוצאה היא שקריית הלאום החדשה היא מתחם גדול וחסר-חיים, שאינו תורם כל תרומה ממשית לפיתוח המרקם העירוני שבקרבו הוא יושב. תוצאה דומה התקבלה גם במתחם הממשלה בשיח-גיראח. יש להצטער על כך, שכן הרושם הוא שניתן היה לעשות את הדברים אחרת, כך שפיתוח הקריה הממשלתית ישמש מנוף לפיתוח העירוני, כמו שהדבר נעשה בהצלחה בבאר-שבע ובחיפה. מכיוון שבעיית הביטחון תישאר כנראה בעינה גם בשנים הבאות, לא ניתן להתעלם ממנה גם בתכנון העתידי. הקמתו של בניין חדש עבור משרד ראש הממשלה בקריית הלאום, צפויה להחריף את הבעיה. כאן עולה השאלה אם ניתן להשקיע בשטחים פתוחים איכותיים מסביב לקריית הממשלה (דוגמת גן-סאקר, או פיתוח מוקד עירוני חי במתחם המוזיאונים) כדי שבכל זאת תהיה לקריה תרומה ממשית לחיות העירונית. יש לשקול גם חלופות שונות לשילוב שימושים אחרים באזור כדי להגביר את נגישותו ולהעלות את סף המשיכה שלו.

## **מסקנות והמלצות: כיצד יכול המגזר הממשלתי לתרום לכלכלת-ירושלים באופן מרבי?**

האם אפשר לחזק את המגזר הממשלתי בירושלים, וכיצד ניתן לעשות זאת? ניתן לשים את הדגש על העברת יחידות נוספות העירה (אם כי נראה שהפוטנציאל לכך מוגבל). עיקר התרומה שהמגזר הציבורי יוכל לתת לכלכלת ירושלים הוא במשיכת פונקציות-מטה נוספות אל העיר, בעיקר בזכות איכות כוח האדם הגלומה בהן. עיקר תרומתו של כוח-אדם כזה לכוח הקנייה העירוני וההשפעות החיצוניות החיוביות שהוא עשוי ליצור. עם זאת, נראה כי פוטנציאל גידול התעסוקה בפונקציות אלו מוגבל למדי. המעט שניתן לעשות תלוי ביכולת למשוך מעט פונקציות-מטה נוספות מאזור תל-אביב לירושלים, ובגידול המנגנון הממשלתי בעקבות גידול האוכלוסייה. הנטייה למיקור-חוץ (Outsourcing) ולהעסקת עובדים בחוזים אישיים ללא קביעות, שוחקת גם היא את הנטייה לגור בירושלים ובקרבתה. בין הדוגמאות ליחידות ממשלתיות וליחידות הנסמכות להן שראוי להעביר לירושלים, ניתן לציין את המכללות של צה"ל ואת החברה הלאומית לדרכים (שעזבה את העיר אך לפני שנים ספורות). כמו כן ניתן לחייב את

חברות-החדשות של ערוצי הטלוויזיה המסחריים לעמוד בהבטחותיהן לשדר מירושלים (ורצוי מן העיר עצמה, ולא מפרבר היושב על אם הדרך לתל-אביב, על-פי הפרצה שיצרה פסיקת בית המשפט).

האם ניתן להעצים את השפעת מיקומו של המגזר הממשלתי בירושלים לשם צמיחה כלכלית בתחומי "הכלכלה היצירתית"? האם לא עדיף לעשות זאת תוך שימת דגש על ענפי-כלכלה אחרים? יש התוהים אם ראוי לדבוק בגישה הרואה במגזר הממשלתי מגזר מוביל בירושלים. מצד אחד הממצאים אינם מורים על כך שהמגזר הממשלתי-ציבורי הגדול "מייבש" את הכלכלה הירושלמית, אבל הוא אינו ממנף באופן משמעותי פעילות כלכלית נוספת, כמו היי-טק ובביו-טק, בדומה לווינגטון למשל.

מצב של הקסדר מדיני יפתח, כמובן, אפשרויות רבות נוספות, כולל העברת השגרירויות לירושלים, וביקושים של נציגויות זרות שיעבדו מול המדינה הפלסטינית אך עשויים לתרום גם לכלכלת הצד הישראלי של העיר. על-פי פרק "חזון לירושלים והעיר הפלסטינית" שבמסמך זה, יכול הסדר מדיני להביא לריכוז משרדי-ממשלה פלסטיניים בירושלים, ואלה ימשכו גם נציגויות בינלאומיות, כך שלכולם תהיה השפעה חיובית על הכלכלה הירושלמית.

בעיה חמורה שזוהתה (ולא הודגשה במחקרים קודמים) היא הנטייה הפוחתת של עובדי המנהל הציבורי של המדינה להתגורר בעיר ובמטרופולין-ירושלים. הדבר נכון בעיקר לגבי כוח האדם במגזר הציבורי, שרמת ההשכלה שלו גבוהה יותר ומכאן גם פוטנציאל התרומה שלו לכלכלת העיר. מנתונים שנאספו על דפוסי היוממות של עובדים אלה, עולה כי יש בקרבם נטייה גוברת להעדיף את מטרופולין תל-אביב. חלק מהעובדים מתגוררים באזור מודיעין, אבל חלקם מגיעים מתל-אביב, וזיקתם של המתגוררים במודיעין נוטה לכיוון תל-אביב. עובדים מאזור תל-אביב נוטים לשהות כמה שיותר בשלוחות התל-אביביות של המשרדים, וממילא זיקתם לאינטרס הירושלמי נמוכה יותר. בעיה זו נעוצה באטרקטיביות הפוחתת של המגורים בירושלים בעיני אלה שלא נולדו וגדלו בה (למעט דתיים ולמעט קבוצה נוספת שירושלים הופכת אטרקטיבית עבורה – ערבים ישראלים).

בעיית הזליגה ניכרת לא רק בתחום המגורים, אלא גם בתחום הפעילות העסקית הנובעת מההתקשרות עם המגזר הציבורי. משיחות עם בעלי תפקידים במגזר הציבורי עולה נטייה גדלה של ספקים להיות באזור תל-אביב ולא בירושלים. נראה כי ירושלים סובלת מקרבתה לתל-אביב, כך שיותר ויותר פעילויות כלכליות נוטות להתמקם שם בעקבות מעבר ל-Outsourcing. הקרבה לתל-אביב מגדילה את שוק ההזדמנויות הכלכליות לצד פגיעה מינימאלית (אם בכלל) בקשרים העסקיים עם מטרופולין-ירושלים.

עיר בירה היא מוקד למכוני-מחקר ומשרדים של קבוצות-אינטרס. גם בירושלים יש ריכוז כלשהו של משרדים כאלה, אלא שקרבתה לתל-אביב וקיום שלוחות של משרדי הממשלה בתל-אביב גורם לכך שרוב קבוצות האינטרס פועלות מאזור תל-אביב.

הפְּתרון לבעיות האחרונות טמון במידה רבה בתחום איכות החיים שהעיר מציעה והתפתחותן של רשתות עסקיות בתחומה:

- יש לשים דגש על מדיניות שתיתן טיפול עמוק ביותר לגורמים שהופכים את המגורים בירושלים ללא-אטרקטיביים למי שלא גדל בה: חינוך, תרבות, דיור ומרכיבים נוספים של איכות-חיים, בהתאם למה שפורט בפרקים אחרים של מסמך זה;
- יש לנקוט מדיניות של אי-סבסוד הנסיעה לעבודה ותמרוץ המגורים של עובדי-מדינה בירושלים ובקרבתה;
- יש למנוע עד כמה שאפשר זליגה של כוח-אדם איכותי מהעיר, כולל מדיניות אקטיבית שתמנע נטישת פונקציות ממשלתיות ופונקציות ציבוריות הנתמכות על-ידי המדינה;
- ככלל, לא מומלץ לתת לירושלמים עדיפות במכרזים (צעד מעוות), אך יש לבחון אמצעי-עידוד עקיפים יותר;
- בהקשר האורבאני יש לשאוף לשילוב טוב יותר של משרדי הממשלה במרקם העירוני, כדי להעצים את השפעתם על פיתוחו. על-מנת שלא להחמיץ את ההזדמנות הקיימת כיום במאמץ לשקם את מרכז העיר, יש לנקוט מדיניות אקטיבית שתרכז בו את משרדי הממשלה המחוזיים.

## ביבליוגרפיה

באוור, א', "ברלין היא הבירה כבר 15 שנה, אבל גרמניה עדיין מנוהלת מבין", *הארץ*, 22 ליוני 2006.

גולדבאום, ד', *איפה גר השלטון בישראל? התנהגות ונוכחות השלטון המרכזי במרחב העירוני*, עבודת גמר, המחלקה לגיאוגרפיה והמכון ללימודים עירוניים, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2004.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *סקרי כוח-אדם 1988-2005*, ירושלים.

מדינת-ישראל, משרד האוצר, הממונה על השכר והסכמי עבודה, *דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה לשנת 2004*, דוח מס' 4, ירושלים.

מדינת-ישראל, משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות, *דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2004*, מספר 44, ירושלים.

Ades, A., Glaeser, E., *Trade and Circuses: Explaining Urban Giants*, NBER Working Paper 4715, 2000.

Campbell, S., *The Enduring Importance of National Capital Cities in the Global Era*, University of Michigan, *Urban and Regional Collaborative*, 2003. Also available at: <http://www-personal.umich.edu/~sdcamp/AAG2000.html>

Carroll, G.R., Meyer, J.W., "Capital Cities in the American Urban System — The Impact of State Expansion", *American Journal of Sociology*, 88 (3), 1982, pp. 565-578.

Center for Regional Analysis (CRA), *The Employment Sectors of Washington DC and the Downtown Business Improvement District*, George Mason University 2004,.

Dascher, K., "County Capital Cities, County Public Finance and County Economic Geography", *Economics of Governance*, Vol. 5, 2004, pp. 213-233.

Dascher, K., "Capital cities: When do They Stop Growing?" *Papers in Regional Science*, 81 (1), 2002, pp. 49-62.

Dascher, K., "Are Politics and Geography Related? Evidence from a Cross-Section of Capital Cities", *Public Choice*, 105 (3-4), 2000, pp. 373-392.

Fauntroy, M.K., *Governing the District of Columbia and Ten Other National Capitals: A Comparative Analysis*, Prepared for Presentation at the Annual Meeting



of the National Conference of Black Political Scientists, Chicago, Illinois 2004.

Frey, R.S., Dietz, T., "The Growth of Capital Cities in the World Economic-System", *Sociological Spectrum*, 10 (2), 1990, pp. 271-281.

Fuller, S.S., *Federal Procurement Spending in the Washington Area Increases by 7.8 Billion Dollars in 2004 up 18.4% to a total of 50.0\$ Billion*, 2004.

Fuller, S.S., *Federal spending especially on Security Kept Washington Economy Growing in 2002*, The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, 2003.

Jacobs, J., *Cities and the wealth of nations: principles of economic life*, New York: Random House, 1984.

Lyons, M., *Well Placed to Deliver? Shaping the Pattern of Government Service, Independent Review of Public Sector Relocation*, (2004). (available at: [http://www.hm-treasury.gov.uk/consultations\\_and\\_legislation/lyons/consult\\_lyons\\_index.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/consultations_and_legislation/lyons/consult_lyons_index.cfm))

Marshall, J.N., Bradley, D., Hodgson, C., Alderman, N., and Richardson, R., "Relocation, Relocation, Relocation: Assessing the Case for Public Sector Dispersal", *Regional Studies*, 39 (6), 2005, pp. 767-787.

Olson, M., "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, Vol. 59, 1969, pp. 479-487.

Storm, E.A., *Building New Berlin: The Politics of Urban Development in Germany's Capital City*, New York: Lexington Books, 2001.

**אתרי אינטרנט**

<http://isdc.huji.ac.il/happlication.shtml>

[www.jerusalem.muni.il](http://www.jerusalem.muni.il)

## נספחים:

### ירושלים כעיר-בירה: המגזר הממשלתי וכלכלת העיר

לוח 1: משרות בשירות המדינה ואחוז המשרות בירושלים לפי יחידה, 2005-2000  
(סוף שנה)

| שם המשרד                    | סה"כ משרות |      | משרות בי-ם |      | שיעור המשרות הירושלמיות מסך המשרות |       | השינוי בשיעור המשרות |
|-----------------------------|------------|------|------------|------|------------------------------------|-------|----------------------|
|                             | 2005       | 2000 | 2005       | 2000 | 2005                               | 2000  |                      |
| משרד ראש הממשלה             | 793        | 557  | 644        | 473  | 81.2                               | 84.9  | -3.7                 |
| המועצה לביטחון לאומי        | 35         |      |            |      |                                    |       |                      |
| הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה    | 635        | 797  | 603        | 661  | 95.0                               | 82.9  | 12.0                 |
| נתיב                        | 77         |      |            |      |                                    |       |                      |
| נציבות שירות המדינה         | 183        | 221  | 162        | 197  | 88.5                               | 89.1  | -0.6                 |
| משרד האוצר                  | 956        | 813  | 788        | 682  | 82.4                               | 83.9  | -1.5                 |
| שירות עיבודים ממוכנים       | 293        | 264  | 293        | 264  | 100.0                              | 100.0 | 0.0                  |
| המדפיס הממשלתי              | 102        | 139  | 102        | 138  | 100.0                              | 99.3  | 0.7                  |
| אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין | 3665       | 3758 | 887        | 890  | 24.2                               | 23.7  | 0.5                  |
| אגף המכס ומע"מ              | 1958       | 1993 | 392        | 436  | 20.0                               | 21.9  | -1.9                 |
| משרד לביטחון הפנים          | 167        | 159  | 146        | 137  | 87.4                               | 86.2  | 1.3                  |
| משרד לענייני דתות           | 524        | 539  | 148        | 133  | 28.2                               | 24.7  | 3.6                  |
| בתי דין רבניים              | 231        | 199  | 85         | 60   | 36.8                               | 30.2  | 6.6                  |
| הרבנות הראשית               | 62         | 46   | 62         | 45   | 100.0                              | 97.8  | 2.2                  |
| משרד החוץ                   | 1078       | 1123 | 707        | 691  | 65.6                               | 61.5  | 4.1                  |
| משרד החינוך, התרבות והספורט | 2288       | 2059 | 1255       | 1098 | 54.9                               | 53.3  | 1.5                  |
| הטלוויזיה החינוכית הישראלית | 237        | 429  | 1          | 1    |                                    | 0.2   |                      |
| מנהל לחינוך התיישבותי       | 335        | 345  | 33         | 39   | 9.9                                | 11.3  | -1.5                 |
| מרכז ההסברה                 | 36         | 53   | 18         | 27   | 50.0                               | 50.9  | -0.9                 |
| משרד החקלאות ופיתוח הכפר    | 720        | 758  | 42         | 41   | 5.8                                | 5.4   | 0.4                  |
| השירותים הווטרינאריים       | 345        | 329  | 3          | 5    | 0.9                                | 1.5   | -0.7                 |
| נציבות המים                 | 181        | 141  | 25         | 26   | 13.8                               | 18.4  | -4.6                 |
| שירותי ההדרכה והמקצוע       | 234        | 285  |            |      |                                    |       |                      |
| מנהל המחקר החקלאי           | 967        | 1044 |            |      |                                    |       |                      |
| מנהל מקרקעי ישראל           | 781        | 741  | 253        | 256  | 32.4                               | 34.5  | -2.2                 |

| שינוי בשיעור המשרות | שיעור המשרות הירושלמיות מסך המשרות |             | משרות בי-ם   |              | סה"כ משרות   |              | שם המשרד                     |
|---------------------|------------------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------------|
|                     | 2005                               | 2000        | 2005         | 2000         | 2005         | 2000         |                              |
| -3.7                | 46.7                               | 50.4        | 720          | 759          | 1543         | 1506         | משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה |
| 6.4                 | 78.0                               | 71.7        | 64           | 38           | 82           | 53           | רשות הגבלים העסקיים          |
| 1.8                 | 43.6                               | 41.8        | 1148         | 659          | 2633         | 1578         | משרד המשפטים                 |
| -2.8                | 23.2                               | 26.0        | 1066         | 476          | 4599         | 1834         | הנהלת בתי המשפט              |
| -10.0               | 21.5                               | 31.5        | 630          | 502          | 2936         | 1595         | משרד הרווחה                  |
| 7.0                 | 96.2                               | 89.1        | 75           | 123          | 78           | 138          | משרד המדע                    |
| -9.5                | 30.1                               | 39.6        | 540          | 464          | 1795         | 1173         | משרד הפנים                   |
|                     |                                    |             |              |              | 19           | 16           | נציבות כבאות והצלה           |
| -1.1                | 34.5                               | 35.6        | 277          | 256          | 803          | 719          | משרד התחבורה                 |
| 1.1                 | 3.1                                | 2.0         | 3            | 2            | 97           | 102          | השירות המטאורולוגי           |
|                     |                                    | 100.0       |              | 7            |              | 7            | משרד הכלכלה והתכנון          |
| -2.1                | 69.8                               | 71.9        | 759          | 516          | 1088         | 718          | משרד הבריאות                 |
|                     |                                    | 100.0       |              | 44           |              | 44           | מכון לביקורת ותקנים          |
| 3.8                 | 51.3                               | 47.5        | 287          | 143          | 559          | 301          | משרד להגנת הסביבה            |
| -6.8                | 83.5                               | 90.3        | 162          | 158          | 194          | 175          | משרד התשתיות הלאומיות        |
| -0.7                | 99.3                               | 100.0       | 140          | 105          | 141          | 105          | המכון הגיאולוגי              |
| 0.0                 | 100.0                              | 100.0       | 27           | 17           | 27           | 17           | רשות החשמל                   |
| 5.2                 | 50.9                               | 45.8        | 412          | 356          | 809          | 778          | משרד הבינוי והשיכון          |
| 0.3                 | 2.8                                | 2.5         | 8            | 8            | 284          | 322          | המרכז למיפוי ישראל           |
| 10.6                | 44.6                               | 34.0        | 128          | 294          | 287          | 865          | מע"צ                         |
| 5.8                 | 55.8                               | 50.0        | 48           | 54           | 86           | 108          | מנהל בנייה כפרית             |
| 7.5                 | 77.8                               | 70.4        | 179          | 171          | 230          | 243          | משרד התיירות                 |
| 3.6                 | 40.3                               | 36.7        | 240          | 216          | 595          | 588          | משרד הקליטה                  |
| -0.8                | 52.8                               | 53.5        | 85           | 83           | 161          | 155          | משרד התקשורת                 |
|                     |                                    | 2.8         |              | 34           |              | 1200         | האגף לשרותי הטיפול באדם      |
| <b>0.1</b>          | <b>38.0</b>                        | <b>37.9</b> | <b>13646</b> | <b>11785</b> | <b>35929</b> | <b>31132</b> | <b>סה"כ</b>                  |

**מקור:** נציבות שירות המדינה, היחידה למיכון ומערכות מידע.

הלוח אינו כולל את משרד הביטחון, המוסד לביטוח לאומי, בנק ישראל, משרד מבקר המדינה. כמו כן לא כולל הלוח בתי חולים ממשלתיים, לשכות בריאות מחוזיות ופונקציות שהן במהותם מקומיות כמו נמל חדרה.

לוח 2: החברות הממשלתיות – מיקום ומס' עובדים – 31.12.2004

| מס' עובדים | מס' משרות | משרד ממשלתי    | כתובת החברה | צורת התאגדות    | שנת ייסוד | שם החברה                                  |    |
|------------|-----------|----------------|-------------|-----------------|-----------|---|----|
| 5          | 5         | רה"מ           | יבנה        | פרטית           | 1967      | איסורד בע"מ                               | 1  |
| 8          | 8         | תקשורת         | ת"א         | פרטית           | 1985      | א.ת. אפיקי תקשורת בע"מ                    | 2  |
| 3315       | 3297      | תחבורה         | נתב"ג       | ציבורית         | 1949      | אל-על                                     | 3  |
| 357        | 348       | חקלאות         | ת"א         | פרטית           | 1957      | אגרסקו                                    | 4  |
| 2862       | 2773      | בטחון          | אשדוד       | פרטית           | 1967      | אלתא                                      | 5  |
| 7          | 6.5       | תחבורה         | ת"א         | חברת מניות בע"מ | 1936      | אוצר מפעלי ים המלח                        | 6  |
| 3          | 3         | תמ"ת           | י-ם         | חברה ציבורית    | 1968      | אות המוצר הירושלמי                        | 7  |
| 34         | 34        | תמ"ת           | ת"א         | ציבורית         | 1987      | בנק לפיתוח תעשייה                         | 8  |
| 9304       | 7988      | תקשורת         | י-ם         | ציבורית         | 1980      | בזק                                       | 9  |
| 1075       | 999       | תשתיות לאומיות | חיפה        | פרטית           | 1957      | בז"ן                                      | 10 |
| 27         | 24.5      | חקלאות         | ת"א         | ציבורית         | 1951      | בנק החקלאות לישראל                        | 11 |
| 78         | 68        | תיירות         | הרצלייה     | פרטית           | 1962      | בית הספר המרכזי למלונאות                  | 12 |
| 55         | 48.7      | חינוך          | ת"א         | פרטית           | 1961      | בית התפוצות                               | 13 |
| 83         | 86        | תשתיות לאומיות | חיפה        | חברת מניות בע"מ | 1978      | גדיב בע"מ                                 | 14 |
| 28         | 31        | תשתיות לאומיות | ת"א         | פרטית           | 1980      | החברה הלאומית לאספקת פחם                  | 15 |
| 17         | 17        | תמ"ת           | ת"א         | פרטית           | 1957      | החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר-חוץ בע"מ | 16 |
| 11         | 7         | תמ"ת           | רחובות      | פרטית           | 1956      | המכון הישראלי ליין                        | 17 |
| 16         | 16        | תמ"ת – רה"מ    | ת"א         | פרטית           | 1970      | המועצה הישראלית לצרכנות                   | 18 |
| 48         | 46.4      | רה"מ           | נס ציונה    | פרטית           | 1979      | החברה הישראלית לחקר המדעים                | 19 |
| 80         | 80        | תמ"ת           | לוד         | פרטית           | 1957      | המכון הגיא-ופיזי לישראל                   | 20 |
| 12159      | 11972     | ביטחון         | נתב"ג       | מניות בע"מ      | 1966      | התעשייה האווירית לישראל                   | 21 |
| 215        | 170.9     | חינוך          | הכפר הירוק  | ציבורית         | 1950      | הכפר הירוק ע"ש לוי אשכול                  | 22 |
| 26         | 40        | חקלאות         | ת"א         | פרטית           | 1993      | המנהלה להסדרים חקלאיים                    | 23 |
| 20         | 31        | תיירות         | י-ם         | פרטית           | 1955      | החברה הממשלתית לתיירות                    | 24 |
| 33         | 29.8      | האוצר          | י-ם         | פרטית           | 1961      | החברה הממשלתית למדליות ומטבעות בע"מ       | 25 |

| שם החברה   | שנת ייסוד | צורת התאגדות    | כתובת החברה | משרד ממשלתי           | מס' משרות | מס' עובדים |
|--|-----------|-----------------|-------------|-----------------------|-----------|------------|
| 26 החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ                         | 1990      | פרטית           | ת"א         | איכ"ס                 | 82.4      | 83         |
| 27 החברה למתנסים ולמרכזים קהילתיים בישראל בע"מ             | 1969      | פרטית           | י-ם         | חינוך                 | 373       | 436        |
| 28 האיגוד, חברה להעברת טכנולוגיה                           | 1963      | פרטית           | י-ם         | החוץ                  | 44.5      | 47         |
| 29 הארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי                       | 1968      | פרטית           | י-ם         | חינוך                 | 8.9       | 11         |
| 30 החברה לאוטומציה במנהל השלטון המקומי בישראל בע"מ         | 1967      | ציבורית         | פ"ת         | פנים                  | 650       | 719        |
| 31 האגודה לתרבות הדיור                                     | 1964      | עמותה           | ת"א         | שיכון והבינוי         | 27.3      | 28         |
| 32 המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים                      | 1989      | עמותה           | י-ם         | תיירות                | 23        | 36         |
| 33 חברת החשמל לישראל                                       | 1923      | חברת מניות בע"מ | חיפה        | תשתיות לאומיות        | 13049     | 13000      |
| 34 חקר ימים ואגמים לישראל בע"מ                             | 1967      | פרטית           | חיפה        | תשתיות לאומיות ותמי"ת | 163       | 185        |
| 35 רפא"ל   | 1955      | פרטית           | חיפה        | ביטחון                | 3600      | 3600       |
| 36 חברת נכסי חייל (נח) בע"מ                                | 1963      | חברת מניות בע"מ | ת"א         | ביטחון                | 0         | 0          |
| 37 החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בע"ע                  | 1969      | ציבורית         | י-ם         | בינוי ושיכון          | 10        | 10         |
| 38 חברת "המשקם" לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ | 1962      | פרטית           | ת"א         | העבודה והרווחה        | 2994      | 2989       |
| 39 חברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ             | 1954      | פרטית           | י-ם         | האוצר                 | 4.8       | 6          |
| 40 כביש חוצה ישראל   | 1993      | פרטית           | ת"א         | תחבורה                | 30        | 34         |
| 41 מקורות  | 1937      | ציבורית         | ת"א         | תשתיות לאומיות        | 2090      | 2119       |
| 42 מכון היהלומים הישראלי                                   | 1967      | פרטית           | רי"ג        | תמי"ת                 | 12        | 12         |
| 43 מע"צ – החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ                 | 2003      | פרטית           | אור יהודה   | תחבורה, האוצר         | 2         | 2          |
| 44 מת"ש – מרכז תעסוקה שיקומי בע"מ                          | 1962      | פרטית           | ת"א         | העבודה והרווחה        | 8.2       | 11         |
| 45 מוזיאון ישראל   | 1969      | פרטית           | י-ם         | חינוך                 | 232       | 447        |

| מס' עובדים | מס' משרות | משרד ממשלתי    | כתובת החברה           | צורת התאגדות | שנת ייסוד | שם החברה  |    |
|------------|-----------|----------------|-----------------------|--------------|-----------|---|----|
| 25         | 24        | תשתיות לאומיות | ת"א                   | פרטית        | 2003      | נתיבי הגז הטבעי לישראל                            | 46 |
| 70         | 0         | האוצר          | קרית שדה התעופה – לוד | פרטית        | 1969      | נכסים מ.י. בע"מ                                   | 47 |
| 575        | 565.7     | הבינוי והשיכון | ת"א                   | פרטית        | 1949      | עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ            | 48 |
| 34         | 41        | הבינוי והשיכון | י-ם                   | פרטית        | 1974      | ערים חברה לפיתוח עירוני בע"מ                      | 49 |
| 104        | 98.4      | האוצר          | קרית שדה התעופה – לוד | פרטית        | 1978      | ענבל חברה לביטוח בע"מ                             | 50 |
| 26         | 26        | בינוי והשיכון  | י-ם                   | ציבורית      | 1961      | פרזות החברה העירונית לשיכון ירושלים בע"מ          | 51 |
| 33         | 31        | תיירות         | י-ם                   | ציבורית      | 1966      | פיתוח מזרח ירושלים בע"מ                           | 52 |
| 2          | 2         | האוצר          | ת"א                   | ציבורית      | 1968      | קרן השתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח            | 53 |
| 0          | 0         | הבינוי והשיכון | ת"א                   | פרטית        | 1972      | ק.ס.מ. – קרן השתלמות לביוכימאים ומיקרוביולוגים    | 54 |
| 0          | 0         | רה"מ           | ת"א                   | פרטית        | 1970      | קרן השתלמות להנדסאים וטכנאים בע"מ                 | 55 |
| 4          | 3.8       | האוצר          | ת"א                   | חברת מניות   | 1967      | קרן השתלמות למהנדסים                              | 56 |
| 0          | 0         | האוצר          | ת"א                   | ציבורית      | 1970      | קרן השתלמות למשפטנים בע"מ                         | 57 |
| 0          | 0         | האוצר          | י-ם                   | ציבורית      | 1981      | קרן השתלמות לעובדי-מדינה בדירוג האחד בע"מ         | 58 |
| 2          | 1.8       | האוצר          | ת"א                   | פרטית        | 1977      | ק.ל.ע קרן השתלמות לעובדים הסוציאליים בע"מ         | 59 |
| 0          | 0         | האוצר          | ת"א                   | פרטית        | 1975      | קרן השתלמות לרוקחים בע"מ                          | 60 |
| 0          | 0         | המשפטים        | י-ם                   | פרטית        | 1977      | קרן השתלמות לשופטים בע"מ                          | 61 |
| 7          | 6         | חינוך          | ת"א                   | פרטית        | 1965      | קרן השתלמות למורים וגננות                         | 62 |
| 4          | 4         | חינוך          | ת"א                   | פרטית        | 1963      | קרן השתלמות למורים העל-יסודיים                    | 63 |
| 7          | 6         | חינוך          | ת"א                   | פרטית        | 1932      | קרן גמול השתלמות למורים תיכוניים, סמינרים ומפקחים | 64 |
| 60         | 59        | חקלאות         | ת"א                   | ציבורית      | 1968      | קרן לביטוח נזקי-טבע בחקלאות בע"מ                  | 65 |

| מס' עובדים | מס' משרות | משרד ממשלתי          | כתובת החברה | צורת התאגדות | שנת ייסוד | שם החברה                            |    |
|------------|-----------|----------------------|-------------|--------------|-----------|-------------------------------------|----|
| 0          | 0         | תשתיות לאומיות       | הרצלייה     | פרטית        | 1960      | קו מוצרי-דלק בע"מ                   | 66 |
| 2          | 14        | בינוי ושיכון         | י-ם         | פרטית        | 1972      | קרתא, חברה לפיתוח מרכז ירושלים בע"מ | 67 |
| 263        | 259       | תשתיות לאומיות       | חולון       | פרטית        | 1961      | שירותים חשמליים מכאניים בע"מ        | 68 |
| 383        | 386       | תשתיות לאומיות, רה"מ | הרצלייה     | פרטית        | 1959      | תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ             | 69 |
| 3017       | 3009.4    | ביטחון               | רמת השרון   | פרטית        | 1989      | תעש – תעשיות לישראל בע"מ            | 70 |

**מקור:** מדינת-ישראל, משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות, דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2004, מספר 44.