

ערים לא תאומות: מדיניות החוץ של השלטון המקומי

אסף אוריון | 11 במאי, 2022

קשרי ערים אחיות ותאומות מנוהלים בדרך כלל על ידי עיריות כדי לקדם צרכים מוניציפליים ועסקיים, אולם בסין הם משמשים גם כדי לקדם את יעדי המפלגה הקומוניסטית והשלטון המרכזי, ומוכוונים על ידם. בשל הבדלים במבנה השלטון ובאופני פעולתו בישראל ובסין ולאור הפרשי העוצמה ופערי הידע בין הגורמים משני הצדדים, יחסי הערים גולשים לעתים לתחומי מדיניות חוץ וביטחון, שהם בסמכות ממשלת ישראל. על השלטון המרכזי והמקומי בישראל לשפר את מנגנוני המדיניות ולצמצם את פערי הכשירות, הידע והמודעות בנושא.

בראשית נובמבר [תיאר](#) מיאו צ'יאנג, מנכ"ל SIPG טרמינל ביפורט, מפעילת נמל המפרץ, את אתגרי הפעולה בארץ, בדגש על מחלוקות שבין ממשלת ישראל לעיריית חיפה. כשנשאל מדוע בחרה חברת האם SIPG משנגחאי להתמודד על נמל המפרץ בחיפה ולא על נמל הדרום באשדוד, הסביר: "בזכות מערכת היחסים בין חיפה לשנגחאי - ערים תאומות מאז 1993 - החלטנו להגיש הצעה ולהתמודד על הפעלת נמל המפרץ". בראיון אחר [הוסיף](#), כי ראש עיריית חיפה דאז, יונה יהב, פנה לראש עיריית שנגחאי, ודחק בו שישפיע על החברה להתמודד במכרז. בסין, הבהיר, מתייחסים הרבה יותר ברצינות מאשר בישראל למושג 'ברית ערים תאומות'. כמו בנושאים אחרים, גם כאן חשוב ללמוד מסין ובעיקר על אודותיה.

קשרי ערים תאומות נועדו לקדם שיתופי פעולה לטובת הערים ותושביהן, בתחומים כגון מסחר, תיירות ועסקים, תרבות, ספורט ואמנות, מדע וטכנולוגיה. על פי [אתר](#) מרכז השלטון המקומי, כינון קשרים כאלה הוא בסמכות הרשות המקומית ולשיקולה, תוך ציפייה ליידוע מרכז השלטון המקומי ומשרד החוץ. כבר לפני עשרים שנה [הצביע](#) מבקר המדינה על פערים בפיקוח השלטון המרכזי על פעילויות השלטון המקומי בתחום ערים תאומות, בתפר שבין משרד החוץ למשרד הפנים, כל אחד בתחומו. וכבר אז הצטיירה תמונה בעייתית של פעילות לא סדורה, שתועלתה נמוכה, ולצדה בעיות מנהל תקין והוצאות מיותרות. אולם ביחסים עירוניים עם סין ישנם ממדי מורכבות ייחודיים נוספים.

אשדוד על דרך המשי?

אשדוד הינה דוגמא מעניינת להתפתחות קשרי שלטון מקומי עם סין ולמורכבותם. בראשית העשור שעבר כוננה אשדוד ברית ערים תאומות עם העיר ווהאן, שהתפרסמה מאז גם כמוקד התפרצות מגפת הקורונה. יחסי הערים, בעידוד שגרירות סין בישראל, כללו חילופי

משלחות ומזכרי הבנות בנושאים עסקיים, כלכליים ותרבותיים. בשנת 2014 [נחתם](#) החוזה להקמת נמל הדרום באשדוד בין חברת נמלי ישראל ל- Pan-Mediterranean Engineering Company (PMEC), חברת בת של צ'יינה הארבור, במעמד [ראש הממשלה](#) דאז, בנימין נתניהו, שרי התחבורה והאוצר, ראש עיריית אשדוד, ושגרירת סין בישראל, Gao Yanping. בשנים שלאחר מכן טופח הקשר בין שגרירות סין לעיריית אשדוד, וכלל ביקורים בעיר של [השגרירה גאו](#), של [הנספח הצבאי](#) Zhang Su, של משלחת מהעיר [נינגבו](#), וכן ביקורים של בכירי עיריית אשדוד בסין.

בקיץ 2018 [נחתם](#) בבניג'נג הסכם מסגרת להכללת אשדוד ב"יוזמת החגורה והדרך" בין נציגי עיריית אשדוד בראשות מר יהודה פרנקל לבין Xie Yang Jun, ראש תכנית "דרך המשי" במרכז לשיתוף פעולה בינלאומי (ICC) של הרשות הלאומית לפיתוח ורפורמה (NDRC). [NDRC](#) הינה גוף ממשלתי מרכזי במעמד מיניסטרו, שתפקידו ליישם את מדיניות הוועדה המרכזית של המפלגה הקומוניסטית בכל הנוגע לפיתוח כלכלי וחברתי של סין, ובכלל זה קידום "יוזמת חגורה ודרך" ("דרך המשי של המאה ה-21"), יוזמת התשתיות האסטרטגית של סין.

בסוף 2018 [פתח](#) ראש העיר, ד"ר יחיאל לסרי, את ישיבתה הראשונה של מועצת העיר ה-11 [בהצהרה חגיגית](#) על צאתו בקרוב לסין "לחתום על מזכר הבנות, בין הרפובליקה העממית של סין לעיר אשדוד, לשיתוף פעולה כלכלי והשקעות ענק, סדרי גודל של מאות מיליוני דולרים, שיהפכו את אשדוד למרכז פעילות הסחר הסינית, באגן הים התיכון". "מהלך זה", אמר, "יביא לעיר משאבי ענק והשקעות רחבות, באופן שיזניק את התשתיות, התעסוקה והמיצוב האסטרטגי של אשדוד".

באפריל 2019 דווח ב[מקומונים](#) מאשדוד, כי למועצת העיר הוצג מזכר ההבנות, שנחתם בין ראש העיר לבין Huang Yong, מנכ"ל NDRC-ICC, ועל פיו תקים סין שני מגדלי סחר בני 60 קומות ועוד חמישה בניינים של 22 קומות לחברות הייטק בינלאומיות. בנוסף, יוקם בעורף הנמל מרכז לוגיסטי גדול, יבחנו שילוב רכבת חד-מסילתית עילית, ונשקלת היתכנות לבניית פארק תעשיות הייטק ולאזור סחר חופשי בנמל. שני הצדדים התחייבו לשמור על סודיות כל מידע הקשור בהסכם, ונשיא CSCCEC - חברת בניה ממשלתית סינית מהגדולות העולם - וצוותו נפגשו עם מהנדס העיר וצוותו לקידום התכנית. ראש העיר פרסם [סרטון תדמית](#) חגיגי (ומומלץ לצפייה), שבו הילל את יוזמת דרך המשי החדשה ואת התועלות הרבות שיצמחו ממנה לעיר אשדוד ולתושביה. הדובדבן שבקצפת, אמר, יהיה מכון אקדמי, שיכלול אוניברסיטאות סיניות וישראליות, שלוש מכל צד. ברקע יצוין, כי הצעה להקמת מוסד אקדמי סיני [הוצגה](#) גם לראש עיריית מודיעין ב-2017, וסופה [שמומשה](#) ב-2021 בהקמת שלוחת אוניברסיטת UIBE הסינית בפתח תקווה, לאחר שאושרה במל"ג ובמועצת העיר. התכנית הגדולה באשדוד אינה מתקדמת, וכנראה הוקפאה מאז, אולם היא מהווה מקרה חשוב

להבנת הממשק המורכב בין השלטון המקומי לממשלות זרות, החורג מהרמה המוניציפלית למרחב שיקולי חוץ וביטחון ברמה הלאומית.

מה הבעיה?

על פניו - הכול תקין. עיריית אשדוד פעלה לקדם פרויקטים לשגשוג עירוני עם שותפים מסין, במסגרת סמכותה המוניציפלית, ו**בברכת ממשלת ישראל** באותן שנים. אולם הנושא מורכב יותר, וגם הסביבה האסטרטגית השתנתה עם השנים. בבסיס העניין - אסימטריה בסיסית בין רשות מקומית בישראל לבין רשויות עירוניות ומחוזיות בסין, כשלוחות השלטון המרכזי בסין. האסימטריה אינה נובעת רק מהבדלי הגודל והמשאבים, אלא מתחומי אחריות וסמכות, מהבדלי ייעוד ושיטות ומפערי ידע. מבחינת עיריית אשדוד מדובר בפרויקט עירוני לנדל"ן, תחבורה וטכנולוגיה, כמקור חשוב למשרות, לשגשוג ולהכנסות. עבור סין זוהי מערכת יחסים מוניציפלית שהיא גם הזדמנות עסקית לחברות פרטיות וממשלתיות מסין, אך גם פלטפורמה לקידום יעדי מפלגת השלטון ומדיניות החוץ שלה.

"יוזמת החגורה והדרך", שהושקה ב-2013 בידי נשיא סין כבשורה עולמית לפיתוח תשתיות וקישוריות, צברה מאז מוניטין שלילי במערב, מזוהה כיום על ידי רבים ככלי אסטרטגי של סין להשפעה על מדינות אחרות, ונתפסת כ"סדין אדום" בארצות הברית. באוסטרליה **ביטלה** הממשלה הפדרלית באפריל שעבר הסכמי הצטרפות ליוזמה, שחתם הממשל המקומי במדינת ויקטוריה עם ממשלת סין, בשל "פגיעה באינטרס הלאומי". עצם הצטרפותה של עיריית ישראל ל"יוזמת דרך המשי" חורגת אפוא מתחום השלטון המקומי אל תחום מדיניות החוץ. למותר לציין, שהקמת תשתית לוגיסטית בעורף נמל בעל רכיבים צבאיים, כלומר ליד מתקן אסטרטגי, גולשת בבירור מהתחום העירוני לתחום הביטחון הלאומי.

בנוסף, בפארק "קריית ההייטק" באזור דרום העיר אשדוד, שבו תוכנן הפרויקט עם סין, **הונחה** במרץ 2021 אבן פינה למפעל "**אלבטק**", חברה בבעלות חלקית של "אלתא", המתמחה בטכנולוגיות ייצור לתעשיות התעופה, ההייטק והתחום הצבאי. סמיכותם של פרויקטים זרים לתעשיות ביטחוניות חורגת אף היא מתחום השלטון המקומי אל תחום אחריותה של מערכת הביטחון. רגישות דומה קיימת גם בכל הנוגע לקידום תשתיות תקשורת, פיקוח, שליטה ובקרה עירוניות, למשל כאלה המשמשות "**ערים חכמות**", שמצד אחד מאפשרות ניהול מתקדם של משאבים עירוניים ומצד שני מגלמות סיכונים לפרטיות ולביטחון נתונים ומידע. נקודה מטרידה נוספת היא הדרישה שהועלתה גם באשדוד וגם בחיפה, לשמירה על סודיות ההסכמים בין גופים ציבוריים בישראל לבין חברות מסין, כאשר ספק אם יש לכך הצדקה עניינית.

אשדוד אינה מקרה יחיד. גורמי שלטון מקומי בישראל קיימו עד פרץ מגפת הקורונה פעילויות עם סין - כגון ביקורי ראשי רשויות שם, אירוח משלחות משם, **קשרי ערים** וציון "שנת הידידות ישראל-סין", כחלק מהיחסים בין המדינות. רוב הפעילות מתקיימת במעורבות "אגודת העם

הסיני לידידות עם ארצות זרות (CPAFFC)", שגורמי שלטון מקומי בישראל [מתארים](#) כ"זרוע של משרד החוץ הסיני" ו"מקבילתו של מרכז השלטון המקומי בישראל". אולם מבנה השלטון בסין שונה מאוד מזה שבישראל, ולא רק בשמות הגופים, אלא גם בייעוד ובדרכי הפעולה, שאינם באמת מקבילים.

כפי שממשלות אחרות מקדמות חברות מארצותיהן, גם לממשלת סין חשובה הצלחתן של חברות סיניות בעולם והיא פועלת לסייע להן במגוון כלים העומדים לרשותה: דיפלומטיים, כלכליים, עסקיים, מודיעיניים וגם פוליטיים, ברמת הממשל המרכזי וגם ברמת המחוז והעיר. בשנת 2011, כאשר על הפרק עמד פרויקט הרכבת לאילת, נפגשו נציגי משרד התחבורה הסיני עם ראש העיר (כיום חבר כנסת) מאיר יצחק הלוי. הבנק הסיני לפיתוח CDB, [שהציע](#) לממן את הפרויקט, ונציג החברות הסיניות בארץ, שאול ביטרמן, [המליץ](#) לעיריית אילת לכוון ברית ערים תאומות עם העיר יינצ'ואן. המלצת הגורמים העסקיים [התקבלה](#), והברית נחתמה. הפרויקט לא יצא אמנם לבסוף לפועל, משיקולים כלכליים, אולם שילוב המאמצים המדיניים, הכלכליים, הדיפלומטיים, העסקיים, המפלגתיים והמוניציפליים לקידומו מרשים, מלמד וראוי לתשומת לב.

כפי שעולה ממחקרים ומדיווחים [מארצות הברית](#), [מאירופה](#) ו**[מאוסטרליה](#)**, סין פועלת ברחבי העולם מול רשויות שלטון מקומי לקידום אינטרסיה ולביסוס קשרים והשפעה על מעגלי השלטון, בתפר שבין נבחר ציבור, פקידי ממשל ואנשי עסקים. השלטון המקומי מהווה מרכז כובד חשוב להשפעה ארוכת טווח, הן ברמה המוניציפלית, והן בפוליטיקה הארצית.

פרופסור אן-מארי בריידי מניו-זילנד, מומחית לפוליטיקה של סין, [מתארת](#) את השימוש המוגבר שנעשה בתקופת הנשיא שי ג'ינפינג בקשרי עמים, קשרי מפלגות ויחסי ערים אחיות לשם רתימת זרים לשירות יעדי מדיניות החוץ של סין ולקידום האג'נדה הכלכלית שלה, תוך עקיפת מדיניות החוץ של הממשל המרכזי במדינות האם. הגוף המופקד על פעילות זו הוא אותה "אגודת העם הסיני לידידות עם ארצות זרות" (CPAFFC), שהיא חלק ממנגנון "החזית המאוחדת", מערך ההשפעה של המפלגה הקומוניסטית של סין על קהלים חוץ-מפלגתיים בסין ומחוצה לה. מערך זה עוסק, בין היתר, ברתימת זרים לטובתה של סין ובהשגת טכנולוגיה מחו"ל.

חשיבותו של השלטון המקומי אינה מסתכמת ברמה המוניציפלית, וזאת בשל זיקותיו לרמה הארצית והלאומית והמעבריות ביניהן. בסין עצמה מתקדמים בכירי מפלגת השלטון במסלולי שירות הכוללים תפקידים בשלטון המקומי והמרכזי, וגם בישראל החלו לא מעט חברי כנסת ושרים את דרכם בשלטון המקומי. לשלטון המקומי מהלכים נרחבים במפלגות ובמרכזיהן, במסדרונות הכנסת ובמשרדי הממשלה. כך מהווים קשרים עם בכירי שלטון מקומי בשני הצדדים פוטנציאל לביסוס יחסים עם בכירי העתיד ברמה הלאומית, אולם בסין, שלא כמו בישראל, מתנהלים יחסי החוץ של השלטון המקומי בפיקוח והכוונה הדוקים של השלטון המרכזי.

סיכום והמלצות

לקשרי ערים ושלטון מקומי יש תפקיד רצוי ביחסים רבי החשיבות בין ישראל וסין, לקידום אינטרסים עירוניים ולהעמקת היחסים בין העמים, כולל בתחומי תרבות, אמנות וכדומה. עם זאת, חשוב להכיר בכך שבישראל ובסין נתפסים יחסים אלה בצורה שונה, מנוהלים באופן שונה על ידי גופים שאינם שוויו כוחות, ומשתלבים באסטרטגיות לאומיות שונות. יחסים פוריים לאורך זמן צריכים להתנהל באופן מקצועי, שקוף ומובן למשתתפיו ולציבור, ומוסכם על שני הצדדים. כפי שסין מנהלת את קשרי השלטון המקומי שלה עם העולם בפיקוח ובהכוונת השלטון המרכזי, נכון גם לישראל לוודא כי יחסי החוץ של השלטון המקומי שלה אינם חורגים ממדיניות החוץ והביטחון הלאומית.

פרויקטים ופעילות עסקית בארץ תלויים במידה רבה בגורמי ממשל בישראל, החל ברמה הממשלתית וכלה בשלטון המקומי, ברגולציה, בהחלטות ובתקציבים. לשלטון המקומי משקל רב בהצלחת פרויקטים, בשל סמכויותיו לקביעת שימושי קרקע ולניהול המרחב בסביבתם. חשוב להבין ולזהות את הזיקות שבין קשרי ערים ושלטון מקומי לבין פעילות עסקית ופרויקטים משמעותיים, שלחלקם היבטי ביטחון לאומי. אופן הפעולה הסיני משלב מאמצים מול גורמים עסקיים, ממשלתיים ומפלגתיים בארץ, ועל ממשלת ישראל לאמץ ראייה מתכללת דומה של פעילויות "ידידות" ודיפלומטיה רכה לצד פעילות עסקית ותשתיתית.

על פניו נדרשים עבודת מיפוי לאומית של כלל קשרי הערים הקיימים, סנכרון ועדכון הנתונים הקיימים במשרד החוץ, במרכז השלטון המקומי ובעיריות עצמן והשוואתם לרשומות הממשל בסין, תיעוד מסודר של הפעילויות וההסכמות עד כאן ומעקב סדור ותכופ אחר התפתחות הקשרים, ההסכמים והפרויקטים במסגרתם. משרד החוץ הוא כנראה הגורם הנכון לריכוז תמונה זו ולעידכונה, בשילוב בין גופי המטה שלו בירושלים לבין נציגויותיו בסין, כגשר בין רשויות עירוניות בסין ובישראל. תהליך זה יאפשר לזהות פרויקטים ונושאים משמעותיים, שיש בהם היבטי מדיניות חוץ וביטחון לאומי, להביאם לידיעת הגורמים המוסמכים, ולוודא ראייה לאומית רחבה של ניהול מדיניות החוץ גם ברמה המקומית.

נדרשות גם הנחיות ברורות ממשרד החוץ וממשרד הפנים לרשויות המקומיות, הסדרת סמכויות גורמי שלטון מקומי לחתימה על הסכמים בינלאומיים, וחובת דיווח ועדכון מהשלטון המקומי לממשלת ישראל בנושאים המחייבים זאת. נכון לשקול גם כינון פורום ערים תאומות, בהשתתפות מרכז השלטון המקומי, משרד החוץ, נציגי עיריות רלבנטיות וגורמים נוספים על פי העניין, לשם עדכון, הכוונה ומתן דגשי מדיניות.

לצד הכוונה ברמת המדיניות, נדרשים גם כשירות, ידע ומודעות לבעלי התפקידים המנהלים את קשרי החוץ של השלטון המקומי. חשוב שבכירי השלטון המקומי ועובדיו העוסקים בקשרי חוץ יהיו בקיאים במאפיינים הייחודיים של שותפיהם מחו"ל, ולא יניחו דמיון מלא בינם לבין "מקביליהם". במקרה של סין, חשוב להבין את ההבדלים הניכרים בין שתי המדינות, החורגים

מעבר להבדלי שפה ותרבות גם להבדלים עמוקים במבנה השלטון וגם בייעודם ובאופן פעולתם של הגופים השונים. נדרש לגבש חומרי הדרכה והנחיות להתנהלות נכונה ולקיים פעילויות הכשרה מקצועית - לנבחרי ציבור בשלטון המקומי, לעובדי העוסקים בנושא, לסגל הדיפלומטי המקדם יחסי חוץ ברמה העירונית-מקומית, וגם לאנשי עסקים המעורבים בכך.

שקיפות בתחום יחסי החוץ של השלטון המקומי היא רכיב חשוב נוסף בניהולם התקין ובמניעת תופעות בלתי רצויות, שלעתים חוסות מאחורי מעטה סודיות. מחוץ למעגל השלטון הלאומי והממשלתי, תשומת לב מיוחדת מחייבים אנשי עסקים ובכירי ממשל ישראלים לשעבר, הפועלים כיועצים, לוביסטים או מתווכים מול גורמי שלטון לקידום אינטרסים עסקיים במעורבות גורמים בינלאומיים, ולעתים גם מטעם ממשלות זרות. גילוי נאות מצידם ומצד המעסיקים הוא סייג חשוב למניעת ניגוד עניינים ותופעות לא ראויות.

* גרסתו המקוצרת של המאמר פורסמה ב[הארץ](#) ב-5 במאי 2022