

מינהל מקרקעי ישראל

פעולות הביקורת

בהנהלה הראשית ובמחוז הצפון נבדקו סדרי ניהול המקרקעין לאורך חופי הכינרת המשמשים את הציבור למטרות נופש ורחצה, ההתקשרויות החוזיות בנוגע אליהם, תפעול החופים באמצעות הרשויות המקומיות ומידת נגישותם לציבור. בדיקות נעשו גם במשרד הפנים, במשטרת ישראל, במינהלת הכינרת ובמשרדי הרשויות המקומיות הגובלות בכינרת.

בהנהלה הראשית ובמחוז ירושלים נבדק הליך הגיבוש של מדיניות כוללת בדבר עסקאות שבהן הוקצו קרקעות למטרות ציבוריות בפטור ממכרז ובדמי חכירה סמליים או מופחתים וייעודן שונה למגורים או למסחר. בכלל זה נבדק טיפול המינהל בעסקה שבה מגרשים בשכונת בית וגן בירושלים שהוקצו למטרת ספורט, נמכרו לצורך שינוי יעודם למגורים.

כמו כן נעשה מעקב לבדיקת אופן תיקון הליקויים העיקריים שמבקר המדינה הצביע עליהם בדוח שנתי 53ב, בעניין השימוש המסחרי שעשו המרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא והטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, בקרקעות שהקצה המינהל למטרות ציבוריות.

כן נבדקו הפעולות לקידום התכנון והשיווק של קרקע המיועדת לבנייה למגורים (ראו בדוח זה עמ' 419).

ניהול מקרקעין לאורך חופי הכינרת ושימוש בהם

תקציר

מקרקעי החופים בכינרת נמנים ברובם עם המקרקעין שבניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל), ואותם הוא הקצה בעיקר לרשויות המקומיות הגובלות בכינרת בחוזי הרשאה לתקופות קצרות, תמורת דמי חכירה סמליים, לשם הפעלתם כחופי נופש ורחצה. המינהל אפשר לרשויות המקומיות להפעיל חופים אלה באמצעות מפעילי משנה מטעמן, ובלבד שלא יוקנו להם זכויות במקרקעין. בדיקת טיפולו של המינהל במקרקעי חופים אלה, תפעולם ומידת הנגישות של הציבור אליהם, העלתה את הממצאים האלה:

1. בעת הביקורת היו חמישה חופים מוחזקים ומופעלים בידי מפעילים פרטיים, כקבלנים של הרשויות המקומיות הנוגעות לעניין, אף שמקרקעי חופים אלה לא נמנו

עם המקרקעין שהמינהל הקצה לאותן רשויות מקומיות, או שהסתיימה תקופת ההרשאה שניתנה להן לגביהם. שישה חופים אחרים היו מוחזקים ומופעלים בידי מחזיקים שונים, בלא שנמצא כי נכרתו חוזים עם המינהל או עם הרשות המקומית הנוגעת לעניין, המתירים להם חזקה ושימוש כאמור בחופים.

אף שהמינהל היה מודע זה שנים למתואר לעיל, עד מועד סיום הביקורת הוא לא נקט צעדים נגד רשויות מקומיות שאפשרו למפעילים מטעמן להפעיל חופים, אף על פי שלא היו להן חוזה הרשאה תקפים עמו בנוגע אליהם, ורק נגד חלק מהמחזיקים בחופים הנ"ל הוא הגיש תביעות משפטיות (אזרחיות) לסילוק יד, לסילוק המבנים והמתקנים השונים שהוקמו בהם ולתשלום דמי שימוש ראויים.

2. במשך שנים רבות נעשו ההתקשרויות החוזיות של המועצות האזוריות עמק הירדן וגולן עם מפעילי חופים בתחומיהן המשמשים לנופש ולרחצה ללא מכרז, בניגוד למתחייב מדיני הרשויות המקומיות בנדון. עוד הועלה, כי מדי שנה במשך שנים רבות, התקשרו הרשויות המקומיות הללו בחוזה הפעלה עם אותם מפעילים עצמם. בדרך זו השמיטו הרשויות המקומיות את מרכיב התחרות בהתקשרויותיהן להפעלת החופים.

3. רובם המכריע של חופי הכינרת הם מקרקעי ציבור שבניהול המינהל המיועדים לתועלת הציבור. אשר על כן ונוכח היותם משאב טבע ייחודי בעל חשיבות לכלל הציבור, ניתן היה לצפות לכך שנגישות הציבור לחופים אלה תהיה חופשית ככל הניתן, בלא מגבלות שאינן מעוגנות בדיון. חרף זאת התברר כי אין זה מצב הדברים.

(א) הקמת גדר מסוג הגדרות המצויות בחופי הכינרת טעונה היתר לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; ואילו בנייה בחופי הכינרת במרחק קטן מ-50 מטרים מקו המים אסורה לפי תכנית מתאר ארצית חלקית לחופים, מס' ת/מ/א/13 - מרחב הכנרת וחופיה (תמ"א 13). בסקר שערכה החברה להגנת הטבע בשנת 2003, נמצאו בחופי הכינרת כמאה גדרות (בלתי עבירות להולכי רגל) בתחום האסור לבנייה. בסיוורים שעשו עובדי משרד מבקר המדינה לאורך החופים התברר, כי כל חופי הנופש והרחצה פרט לאחד היו מגודרים (עד קו המים או בסמוך אליו) באופן המונע גישה חופשית של הציבור אליהם.

לא נמצא כי רשויות התכנון המקומיות נתנו היתרים להקמתן של הגדרות הללו¹, וכאמור לעיל, לחלקי הגדרות המצויים בתחום האסור לבנייה לפי תמ"א 13 לא היה ניתן כלל להעניק היתר. למרות שהוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה היו מודעות למצב המתואר, רובן ככולן לא נקטו אמצעי אכיפה נגד הגורמים שהקימו את הגדרות הללו או שעשו בהן שימוש.

אף שגורמי התכנון והפיקוח במינהל מחוז הצפון של משרד הפנים היו מודעים לתופעת הגידור האמורה ולחוסר המעש של הוועדות המקומיות בנדון, פעילותם ברמה המחוזית הייתה דלה. סקירת המצב בחמש השנים האחרונות שקדמו לביקורת העלתה, כי בתקופה זו יזמה יחידת הפיקוח המחוזית הגשת כתבי אישום בגין הקמת גדרות ללא היתר בשלושה חופים בלבד.

(ב) חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964 (להלן - חוק הסדרת מקומות רחצה), קובע, בין היתר, כי "לא ייגבו דמי-כניסה למקום-רחצה בים, בנהר או באגם

1 פרט לקטעי גידור בשני חופים בטבריה.

אלא אם נקבע חלק סביר של אותו מקום, שהגישה אליו נוחה, לכניסה בלי תשלום". לפי החוק, כדי שרשות מקומית תהא רשאית להטיל חובת תשלום דמי כניסה לחוף רחצה שבתחומה, עליה להתקין, באישור שר הפנים, חוק עזר שבו תקבע הוראות להסדרת הרחצה, ובכללן "קביעת דמי-כניסה למקום רחצה שאיננו בריכת שחיה בעד השירותים הניתנים בו".

הרשויות המקומיות הגובלות בכינרת (פרט לעיריית טבריה) אשר בתחומיהן חופים המשמשים את הציבור לרחצה ולנופש, לא התקינו (עד סיום הביקורת) חוקי עזר שבהם הוראות להסדרת הרחצה בכינרת, וממילא לא קבעו במסגרת זו הוראות בדבר תשלום דמי כניסה אליהם. הרשויות המקומיות הללו מתירות למפעילי החופים מטעמן לגבות תשלומים רק בעבור החניית רכב בתחומי החופים, לפי חוקי עזר שהתקינו בדבר העמדת רכב וחנייתו. אף לא אחת מהן קבעה חלק כלשהו בחופיה כמקום שהגישה לתחומו תהיה ללא תשלום כלשהו.

בבדיקת המצב השורר בחופים שהקצה המינהל למועצות האזוריות עמק הירדן וגולן, החולשות על רוב רצועת החוף של הכינרת, התברר, כי אף שלהלכה הן גובות תשלום עבור חניית רכב במתחמי החופים, למעשה למבקשים לנפוש ולרוחץ בחופים אלה אין אפשרות מעשית להיכנס לתחומו של חוף כלשהו בלא לשאת בתשלום זה. שכן, עקב מיקומם של החופים הללו, הגישה הסבירה היחידה אליהם היא באמצעות כלי רכב; אולם אין בקרבת אזור החוף (מחוץ למקומות להחניית רכב המצויים בתוך מתחם החוף) מקום חלופי אשר ניתן להחנות בו רכב כדין ולהגיע ממנו ברגל אל החוף. עוד התברר, כי הגידור ההיקפי של מתחמי החופים מונע מציבור הנופשים לעבור באופן חופשי מחוף אחד אל החוף הסמוך אליו.

פקודת התעבורה [נוסח חדש] וחוקי השלטון המקומי מתירים אמנם לרשות מקומית לקבוע במסגרת חוקי עזר מקומות חנייה מוסדרים, שבהם החנייה מותנית בתשלום. אולם רוחו ומגמתו של חוק הסדרת מקומות רחצה הן לאפשר לציבור נגישות נוחה, ללא תשלום, לחלק סביר מהחוף, ובכלל זה - ממגרש חנייה בו (או בקרבתו), אם בלעדיו אין לציבור גישה סבירה לחוף. על כן, מן הראוי שמשדד הפנים ייתן דעתו ליחס שבין ההסדרים החקיקתיים, בהתחשב בכך שאין הלימה בין רוחו ותכליתו של חוק הסדרת מקומות רחצה לבין המצב השורר בחופי הכינרת.

4. רוב חופי הכינרת המשמשים לנופש ולרחצה, שאותם הקצה המינהל לרשויות המקומיות הגובלות בהם, היו בעת הביקורת בגדר "חופים בלתי מסווגים". דהיינו חופים שמחד גיסא, שר הפנים (בתוקף סמכותו לפי חוק הסדרת מקומות רחצה) לא קבע שהם מקומות רחצה מוכרזים, ומאידך גיסא, הוא לא קבע אותם כמקומות אסורים לרחצה². בחופים אלה לא סופקו לציבור שירותים חיוניים כדוגמת שירותי הצלה ועזרה ראשונה, שחובה לספקם לפי החוק האמור במקומות רחצה מוכרזים. בחוזי ההרשאה שבין המינהל ובין הרשויות המקומיות חייב אותן המינהל לנהוג בכל מתחם חוף שהקצה להן כאילו הוא מקום רחצה מוכרז ולקיים בו את הוראות הדין החלות על מקום כזה. יוצא אפוא, כי באי-מתן שירותי הצלה ועזרה ראשונה בחופים הבלתי מסווגים שהוקצו להן, הפרו הרשויות המקומיות את חוזהן עם המינהל באורח הפוגע ברווחת הציבור. למרות שהמינהל היה מודע לכך, הוא לא פעל לאכיפת ההתחייבות החוזית האמורה של הרשויות המקומיות.

2 יתר החופים נקבעו כמקומות רחצה מוכרזים.

5. כאמור, הסמכות לקבוע חוף כמקום רחצה מוכרז נתונה לפי החוק בידי שר הפנים, והוא פועל בנושא זה באמצעות המינהל לשירותי חירום ולתפקידים מיוחדים במשרד הפנים. בדיקת נוהלי משרד הפנים לא העלתה קיומן של אמות מידה מוגדרות לקביעת חופים כמקומות רחצה מוכרזים, להבדיל מקביעת חופים כאסורים לרחצה, שלגביה מנויים טעמים בחוק.



מבוא

1. חוף הים הוא משאב טבע ייחודי בעל חשיבות לכלל הציבור ומיועד לתועלתו. הסביבה החופית משמשת את הציבור למטרות פנאי ונופש ומהווה "ריאה ירוקה" של המדינה כולה³.

ביטוי לכך שהחוף מיועד לתועלת הציבור ואמור להיות מעין נחלת הכלל ניתן למצוא בכמה מקורות תחיקתיים:

(א) על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק המקרקעין), המקרקעין שבניהול מינהל מקרקעי ישראל⁴ (להלן - המינהל) המצויים בתחומי שפת הים (ובכלל זה הים התיכון, ים המלח, ים סוף והכינרת), נמנים עם "מקרקעי יעוד" המוגדרים באותו חוק כ"מקרקעי ציבור המיועדים לתועלת הציבור". לפי חוק המקרקעין, במקרקעי יעוד לא יהיה תוקף לכל עסקה הטעונה רישום⁵, לא יינתן צו אכיפה בשל התחייבות לעשות בהם עסקה כזאת, ולא תירשם הערה ביחס להתחייבות כזאת, אלא אם העסקה או ההתחייבות אושרו על ידי הממשלה או השר שקבעה לכך⁶.

(ב) תכניות המתאר הארציות הנוגעות לחופי המדינה מטילות הגבלות בנייה לאורך רצועת החופים. תכנית מתאר ארצית חלקית לחופים, מס' ת/מ/א/13 - מרחב הכינרת וחופיה (להלן - תמ"א 13), שהממשלה אישרה בשנת 1981, אוסרת (בסייגים המנויים בתכנית) בנייה לאורך חופי הכינרת, בשטח הקרקע שמקו המים (כהגדרתו בתכנית) עד 50 מטרים לכיוון היבשה; אחת ממטרות התכנית, כמפורט בה, היא "ניצול המשאבים הטבעיים של האזור לצורכי נופש ורווחת הציבור, תוך שמירה על איכות מי הכנרת וערכי הנוף באזור".

(ג) יצוין, כי באוגוסט 2004 נחקק חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, הנוגע לחופי הים התיכון ולמימיו עד לגבול מימי החופין של ישראל. מטרת חוק זה - כמפורט בו - הן: להגן על הסביבה החופית (כהגדרתה בחוק) ועל אוצרות הטבע והמורשת שבה, לשקמם ולשמרם כמשאב בעל ערכים ייחודיים וכן למנוע ולצמצם במידת האפשר פגיעה בהם; לשמור את הסביבה החופית לתועלת הציבור ולהנאתו ולדורות הבאים; לקבוע עקרונות והגבלות לניהול, לפיתוח ולשימוש בני קיימא של הסביבה החופית. כן עוגנה בחוק - במגבלות ובסייגים שנקבעו בו - זכות הציבור למעבר חופשי בתחום חוף הים (כהגדרתו בחוק) לכל אורכו.

3 המקור: דברי ההסבר להצעת חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ג-2003, ה"ח הממשלה התשס"ג, 604.

4 "מקרקעי ישראל" כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל.

5 ובכלל זה מכר ושכירות של מקרקעין לתקופה ארוכה מחמש שנים.

6 קודם לכניסתו של חוק המקרקעין לתוקף (ב-1.1.70) נמנו מרבית הקרקעות שבשפת הים עם הקרקעות הציבוריות מסוג "מתרוכה", שלגביהן לא היו מוסמכים השלטונות לאשר כלל עסקה במקרקעין (המקור: סעיף 94 לחוק הקרקעות העותומני מ-1858). חוק המקרקעין ביטל את סיווג הקרקעות העותומני, וקבע בסעיף 154 כי מקרקעין שערב כניסתו של החוק לתוקף נמנו עם הסוג "מתרוכה", לרבות מקרקעי שפת הים שבתחום רשות מקומית, יירשמו על שם המדינה, וממילא ינהלו בידי המינהל.

2. ממהותו ומייעודו של חוף הים כמתואר לעיל מתחייב, כי לא תוטל מגבלה על שימוש הציבור בו ועל נגישותו אליו, אלא אם כן מגבלה זו מעוגנת בדין, או שהיא נובעת מהתקשרויות חוזיות תקפות בנוגע למקטעים ממנו; וגם כאן אופי ההתקשרויות אמור לשקף את האינטרס הציבורי של הפקת ההנאה והתועלת מהחוף.

3. בחודשים מרס-אוגוסט 2004 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולו של המינהל במקרקעין שבניהולו לאורך חופי הכינרת הניתנים לשימוש הציבור למטרות נופש ורחה, את ההתקשרויות החוזיות בנוגע אליהם, את תפועולם של החופים למטרות האמורות באמצעות הרשויות המקומיות הגובלות בכינרת ובעיקר את נגישות הציבור אל החופים. הביקורת התמקדה בבדיקת מעשי המינהל ויתר הרשויות הממלכתיות והמוניציפליות הנוגעות לעניין ברצועה של כ-35 ק"מ לאורך חופי הכינרת המיועדת לפי תמ"א 13 לרחה ולנופש חופי (מרצועת החוף הכוללת שאורכה כ-55 ק"מ). חלקי החוף האחרים הם שטחים חקלאיים, גנים לאומיים, שמורות טבע, מקרקעין המשמשים לתשתיות שונות (ובהם מתקנים לאספקת מים ומתקנים הנדסיים ציבוריים אחרים) ומקרקעין בבעלות פרטית מימים עברו.

הבדיקה נעשתה במשרדו הראשי של המינהל ובמחוז הצפון שלו, והיא כללה סיורי חופים. בדיקות משלימות נעשו במשרד הפנים - ביחידת הפיקוח הארצית על מקומות רחה ובמינהל מחוז הצפון של משרד הפנים, במינהלת הכינרת (רשות ניקוז כינרת), במשרת ישראל - מחלקת אבטחה במטה הארצי ובמשרדי הרשויות המקומיות הגובלות בכינרת.

הקצאת מקרקעי חופים המשמשים לנופש ולרחה

מקרקעי החופים המשמשים לנופש ולרחה, הנמנים עם המקרקעין שבניהול המינהל, ניתנים לסיווג לפי האופן שבו המינהל הקצה שטחים מהם:

1. מקרקעין שהמינהל החכיר⁷ בחוזי חכירה ארוכי טווח (בדרך כלל ל-49 שנים) לגורמים שונים בסקטור הפרטי. עד מועד סיום הביקורת (סוף אוגוסט 2004) 14 מחופי הכינרת⁸ הוחכרו כך.
2. מקרקעין שהמינהל הקצה לרשויות מקומיות הגובלות בכינרת בחוזי הרשאה לתקופה קצרה (עד חמש שנים) תמורת דמי חכירה סמליים (במועד הביקורת - כ-350 ש"ח לשנה לכל השטח). בחוזי הרשאה אפשר המינהל לרשויות המקומיות להפעילם כחופי רחה באמצעות מפעילי משנה מטעמן, ובלבד שלמפעילים הללו לא יוקנו זכויות במקרקעין. אשר למתן שירותים מסחריים זעירים בחופי רחה או בצמידות אליהם (שירותי חוף לנופשים כגון מזנון או מסעדה), נהג המינהל לחתום עם הרשויות המקומיות על חוזי הרשאה נפרדים לתקופה קצרה (עד חמש שנים) תמורת התשלום המקובל במינהל לפרויקטים עסקיים כאלה⁹. עד מועד סיום הביקורת הוקצו 15 מחופי הכינרת בדרך זו. בדיקת משרד מבקר המדינה התמקדה בעיקר בסוג זה של הקצאות מצד המינהל.

7 בדרך כלל לאחר שקיבל אישור כנדרש בחוק המקרקעין לקיום עסקאות במקרקעי יעוד.
8 שמונה חופים הגובלים בעיר טבריה, אחד בתחום המועצה המקומית מגדל, ושמונה בתחום המועצה האזורית עמק הירדן.
9 הרשויות המקומיות הורשו להפעילם באמצעות קבלנים לתקופות שאינן ארוכות מתקופות ההרשאה שלהן. הביקורת לא עסקה בסוגיות הנוגעות למתן שירותים מסחריים כאלה ואף לא בפרויקטים עסקיים מסוגים אחרים (כגון בתי הארחה ובתי מלון) בחופים או בצמידות אליהם שלגביהם נעשית ההתקשרות במישרין בין המינהל ובין היזם.

הפעלת חופים ללא חוזי הרשאה עם המינהל

מחובת המינהל, כמי שמופקד בחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, על ניהול מקרקעי ישראל¹⁰, ובכללם מקרקעי החופים, לפקח על הנעשה בהם ולדאוג לניהולם התקין, אף אם הוקצו לרשויות מקומיות למטרות ציבוריות¹¹.

הבדיקה העלתה, כי בעת הביקורת היו חמישה חופים מוחזקים ומופעלים בידי מפעילים פרטיים, כקבלנים של הרשויות המקומיות הנוגעות לעניין, על פי חוזי הפעלה שנתיים (ולעיתים עונתיים - לעונת רחצה אחת) שהרשויות המקומיות חתמו עמם. החופים הופעלו בדרך זו, למרות שמקרקעי חופים אלה לא נמנו עם המקרקעין שהמינהל הקצה לרשויות בחוזי הרשאה, כמתואר לעיל, או שהסתיימה תקופת ההרשאה לגביהם, והמינהל לא חידש את חוזיו עם הרשויות המקומיות.

עוד העלתה הבדיקה, כי בעת הביקורת היו שישה חופים אחרים מוחזקים ומופעלים כמקומות נופש ורחצה בידי מחזיקים שונים, אף שלא נמצא כי נכרתו חוזים עם המינהל או עם הרשות המקומית הנוגעת לעניין, המתירים להם חזקה ושימוש כאמור בחופים.

יודגש, כי במקרים המתוארים לעיל מדובר בחופי נופש ורחצה פעילים, שמן הבאים בשעריהם נגבה תשלום, ובחלקם מצויים מבנים ומתקנים מסחריים (כגון מזנונים, מסעדות, מתקני ספורט ימי וכיו"ב) שהוקמו בלא הסכמת המינהל. להלן דוגמאות:

1. חוף רחצה א': הביקורת העלתה, שקיבוץ מסוים בתחום המועצה האזורית עמק הירדן (להלן - קיבוץ א') או גורם פרטי מטעמו מפעיל חוף זה, המצוי על מקרקעין שבניהול המינהל, כחוף רחצה וגובה דמי כניסה מן המבקשים לנפוש בו. לא נמצא הסדר חוזי שלפיו הרשה המינהל לקיבוץ א' או למי מטעמו לעשות שימוש במקרקעין הנ"ל לצורכי הפעלת חוף רחצה. אף לא נמצא, כי המינהל נקט צעדים כלשהם לסילוק ידו של המחזיק, להפסקת השימוש המתואר בחוף ולגביית דמי שימוש ראויים בגין השימוש האמור.

2. חוף רחצה ב': החוף ממוקם בתחום המועצה האזורית עמק הירדן. קיבוץ מסוים (להלן - קיבוץ ב') מפעיל אותו זה שנים רבות כחוף רחצה וגובה דמי כניסה מאיו. יש בו מבנים לשימוש מסחרי, ובהם מזנון, מסעדה, מתקנים ועוד. הביקורת העלתה, כי להסדרת השימוש האמור בחוף לא נחתם חוזה בין המינהל ובין המועצה האזורית או בין המינהל ובין קיבוץ ב' ואף לא בין המועצה האזורית ובין הקיבוץ. במהלך השנים נוהל משא ומתן בנדון בין המינהל ובין המועצה ובינם ובין הקיבוץ. אולם עד מועד סיום הביקורת (סוף אוגוסט 2004) הנושא לא הוסדר.

אף שהמינהל היה מודע זה שנים למתואר לעיל, עד מועד סיום הביקורת (סוף אוגוסט 2004) הוא לא נקט צעדים נגד רשויות מקומיות שאפשרו למפעילים מטעמן להפעיל חופים, אף כי לא היו להן חוזי הרשאה תקפים עמו בנוגע אליהם. יצוין, כי נגד חלק מהמחזיקים בחופים שמקרקעיהם בניהולו, הגיש המינהל תביעות משפטיות (אזרחיות) לסילוק יד, לסילוק המבנים והמתקנים השונים שהוקמו בהם ולתשלום דמי שימוש ראויים¹².

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004 הודיע המינהל כי החל לפעול לחידוש החוזים עם הרשויות המקומיות בנוגע לחופים שבהם תקופת הרשאה קודמת שניתנה הסתיימה. חוזים אלה

10 מקרקעי ישראל הם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח ושל הקרן הקיימת לישראל.
11 בעניין אחריותו הכוללת של המינהל לנעשה בקרקעות שבניהולו, ראו ע"א 3962/97 בארזתיים נ' מרים ארד ואח', פ"ד נב(4) 614, 623.
12 במועד סיום הביקורת הן היו תלויות ועומדות או שהסתיימו בפסקי-דין לזכות המינהל, ונקטו לגביהם הליכי הוצאה לפועל.

ינוסחו לפי תנאי החלטה חדשה של מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) בעניין הקצאת שטחי חוף הים מיוני 2004¹³. אשר לתביעות משפטיות (אזרחיות) שהוא הגיש נגד מחזיקים ומשתמשים שלא כדין במקרקעי חופים שבניהולו, ציין המינהל, כי "ההליכים המשפטיים אורכים זמן רב, ועד לסיומם המצב הקיים נותר על כנו".

תפעול חופי נופש ורחצה בידי הרשויות המקומיות

כאמור, מרבית חופי הנופש והרחצה שאותם הקצה המינהל, הוקצו לרשויות המקומיות הגובלות בכינרת בחווי הרשאה לתקופה קצרה, והמינהל התיר להן להפעילם באמצעות מפעילי משנה מטעמן על פי חווי הפעלה לתקופה קצרה (עד שנה אחת), שאין בהם כדי להקנות למפעילים זכויות במקרקעין. משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול של הרשויות המקומיות בחופים כאלה מהיבטים שונים.

התקשרויות חוזיות ללא מכרז

הביקורת העלתה, כי במשך שנים רבות (כעשור לפחות) נעשו ההתקשרויות החוזיות של המועצות האזוריות עמק הירדן וגולן, החולשות על רוב רצועת החוף של הכינרת, עם מפעילי חופים בתחומיהן המשמשים לנופש ולרחצה, ללא מכרז¹⁴. זאת, בניגוד לסעיף 89 והתוספת השניה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. מדובר ב-11 חופים: ארבעה בתחום המועצה האזורית עמק הירדן ושבעה בתחום המועצה האזורית גולן.

עוד העלתה הביקורת, כי מדי שנה במשך שנים רבות התקשרו הרשויות המקומיות הללו בחווי הפעלה עם אותם מפעילים עצמם. בדרך זו השמיטו הרשויות המקומיות את מרכיב התחרות בהתקשרויותיהן להפעלת החופים והחדירו בקרב המפעילים את התחושה שהחופים הללו הם מעין נחלה פרטית שלהם.

יצוין בהקשר זה, כי למכרזים בעניין הפעלת החופים התייחסה עוד בשנת 1992 ועדה שהקים יו"ר המועצה האזורית גולן (דאז), אשר התבקשה לבחון את מצב הפיתוח והתפעול של החופים בתחום המועצה ולהגיש לו דוח המכיל את המלצותיה. הוועדה קבעה, בין היתר, כי "נראה שצורת התקשרות מסודרת, ע"י מכרז ציבורי להפעלת חוף ציבורי, תביא למיצוי נכון יותר של הפוטנציאל הכלכלי ולתוספת הכנסה שתאפשר פיתוח אלמנטים נוספים בחופים ע"י המועצה". יצוין, כי התקשרויותיה החוזיות של המועצה האזורית גולן עם מפעילי חופים בתחומה בשנת 1994 נעשו באופן חד-פעמי, לאחר קיום הליכי מכרז. מסתבר שמאז ועד מועד סיום הביקורת לא שעתה המועצה האזורית להמלצה זו של הוועדה.

הועלה, כי פעמים ספורות¹⁵ פטר הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים את המועצה האזורית גולן, לפי בקשתה, מהחובה לקיים מכרז קודם להתקשרויותיה החוזיות השנתיות עם מפעילי החופים

13 בעניין החלטה זו ראו להלן, בפרק על גידור חופים וגביית תשלומים מהציבור.
 14 בעניין זה לא נסקר המצב בעיר טבריה ובמועצה המקומית מגדל, משום שכמעט כל חופיהן (למעט חופים ספורים) מוחזקים בידי חוכרים לתקופות ארוכות (ל-49 שנים לפחות), ולעתים בידי בעלים פרטיים מימים עברו (כגון כמה כנסיות).
 15 בשנים 1997, 1999 ו-2002.

שבתחומה, וזאת בשעה שהסמכות לפטור התקשרויות כאלה ממכרו נתונה בידי שר הפנים. בקשה נוספת לפטור ממכרו שהגישה אותה מועצה אזורית בשנת 2003 לממונה על מחוז הצפון לא אושרה, ואף על פי כן התקשרויותיה החוזיות עם מפעילים באותה שנה נעשו ללא מכרו.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא זו בלבד שההתקשרויות של הרשויות המקומיות האמורות נעשו באופן הנוגד את חובת המכרו המוטלת עליהן על כל המשתמע מכך, אלא שקרוב לודאי כי התקשרויות במכרו היו מאפשרות להן לקבל שירותי הפעלת חופים טובים יותר וזולים יותר לרווחת הציבור כולו.

החזקה ותפעול של חופים בלא הסדר חוזי בין הרשות המקומית למפעיליהם

1. סדרי מינהל תקינים והצורך ביצירת כלי בקרה הולמים מחייבים את הרשויות המקומיות להשתית את התקשרויותיהן עם מפעילי חופים על חוזי הפעלה בכתב שייחתמו עם מראש (לאחר קיום הליכי מכרו), ולמנוע ככל הניתן הפעלת חוף ציבורי בתחומן ללא חוזה תקף בינו ובין מפעילו.

הועלה, כי חלק מהחופים שהמינהל הקצה את מקרקעיהם למועצה האזורית גולן היו מוחזקים ומופעלים בעת הביקורת ואף בתקופה שקדמה לה, בלא חוזים תקפים בין מפעיליהם ובין המועצה האזורית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004 אישרה המועצה האזורית גולן, כי לגבי שניים משמונת החופים שבתחומה אין בידיה חוזי הפעלה תקפים עם מפעיליהם, ולגבי ארבעה חופים אחרים העבירה, לבקשת משרד מבקר המדינה, עותקים מחוזי ההפעלה שברשותה, ואלה נוגעים לשנת 2004 בלבד.

2. משרד מבקר המדינה העלה, כי המועצות האזוריות עמק הירדן וגולן שיתפו פעולה עם מפעילי חופים המשמשים לנופש ולרחצה, אשר פעולותיהם נעשו בלא חוזים עמן, ולעתים - כמתואר לעיל - גם בלא הסדר חוזי עם המינהל המתיר שימוש זה בחופים. שיתוף הפעולה התבטא במתן שירותים מוניציפליים רגילים לחופים אלה, לרבות חיבורם למערכת המים המוניציפלית והסכמה לחיבורם לרשת החשמל, אף שלא היה באפשרות המחזיקים הללו להצביע על זיקה חוזית או קניינית שלהם לחופים שבידיהם.

גידור חופים וגביית תשלומים מהציבור

כאמור, רובם המכריע של חופי הכינרת הם מקרקעי ציבור שבניהול המינהל המיועדים לתועלת הציבור. אשר על כן ונוכח היותם משאב טבע ייחודי בעל חשיבות לכלל הציבור, ניתן היה לצפות לכך שנגישות הציבור לחופים אלה תהיה חופשית ככל הניתן, בלא מגבלות שאינן מעוגנות בדין. תימוכין לכך ניתן למצוא בפסיקת בית המשפט העליון. בפסק הדין בעניין "חוף הכרמל נופש ותיירות (1989) בע"מ ואח' "16, קבע בית המשפט העליון כי "התכלית של שמירה על חופי הים לתועלת הציבור ולשימושו הינה נורמה משפטית מקובלת מימים ימימה. שורשיה נטועים במשפט

16 ע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות (1989) בע"מ ואח' נ' עמותת אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה, פ"ד נו"ד (3) 407, 385 (מפי כב' השופטת ד' ביניש).

הרומי העתיק... שבו נקבע, כי: 'על פי המשפט הטבעי משותפים לכל אדם: האויר והמים הנוזלים, הים וביחד עמו גם חופי-הים'....גישה זו הייתה מקובלת במשפט המקובל האנגלי ובמשפט האירופי בתקופות שונות. במשפט האמריקני המודרני התפתחה דוקטרינת ה-Public Trust (נאמנות הציבור) שבמקורה נועדה להגן על הגישה של הציבור לנתיבים ימיים, אולם התרחבה עם השנים והעניקה הגנה בעלת היבט קנייני גם לזכות הגישה של הציבור הרחב לחופים... במציאות שלנו שאלת שימור החופים והגישה אליהם מקבלת משנה חשיבות נוכח הצורך לשמר את המעט שנותר מחופי ארצנו שהפכו במהירות למשאב נדיר המנוצל באופן מוגבר ולא תמיד לטובת הציבור"¹⁷.

גידור החופים

1. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), אוסר הקמת גדר (כפי שהוא אוסר הקמת כל בניין אחר¹⁸), אלא אם כן רשות הרישוי המקומית או הוועדה המקומית לתכנון ולבניה (להלן - הוועדה המקומית) נתנו לכך היתר. אחד התנאים למתן ההיתר הוא שהעבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתכנית הסטטוטורית ולתקנות אחרות החלות, לפי אותו חוק, על הקרקע או הבניין הנדונים. שימוש בקרקע או בבניין (לרבות גדר, כאמור לעיל) למטרה שלא הותר להשתמש בהם לפי כל תכנית או תקנה אחרת שלפי חוק התכנון והבניה או לפי היתר כדין, הוא בגדר "שימוש חורג" כהגדרתו באותו חוק, והוא אסור, אלא אם כן ניתן היתר לשימוש החורג בתהליכים, במגבלות ובתנאים שנקבעו בחוק התכנון והבניה ובתקנות שהותקנו מכוחו.

נוסף על הוראותיו הכלליות של חוק התכנון והבניה חלים על מרחב הכינרת וחופיה, כאמור לעיל, גם הוראותיה של תמ"א 13, ובכללן הוראה 2.1.1 הקובעת כי "בשטח הקרקע שליד קו המים של מפלס מי כנרת 209- מ' עד למרחק של 50 מטרים מקו המים האמור לכיוון היבשה תהיה הבנייה אסורה, זולת במקומות שבהם מותרת הבנייה מפורשות לפי התכנית, או באישור הוועדה המחוזית, לצורך הקמת משאבות ומתקנים הדרושים להבטחת אספקת מים מאגם הכנרת".

מן המקובץ עולה, כי הקמת גדר טעונה היתר לפי חוק התכנון והבניה; ואילו הקמתה בחופי הכינרת במרחק קטן מ-50 מטרים מקו המים אסורה לפי תמ"א 13.

2. בסקר שערכה החברה להגנת הטבע בשנת 2003, נמצאו בחופי הכינרת כמאה גדרות (בלתי עבירות להולכי רגל) בתחום האסור לבנייה. על פי ממצאי הסקר האמור, הגידור אינו נקודתי אלא רווח בכל הרשויות המקומיות הגובלות בכינרת.

3. בסיוורים שעשו עובדי משרד מבקר המדינה לאורך חופי הכינרת התברר, כי כל החופים המשמשים לנופש ולרחצה פרט לאחד היו מגודרים (עד קו המים או בסמוך אליו) באופן המונע גישה חופשית של הציבור אליהם.

17 אמנם הדברים נאמרו בקשר לים התיכון, אך כוחם יפה אף ביתר שאת לגבי חופי הכינרת.
18 "בניין", כהגדרתו באותו חוק, כולל גדר הגודרת או תוחמת (או מיועדת לגדור או לתחום) שטח קרקע או חלל. הגדרות בהן מדובר ברוח זה נכנסות להגדרה זו.



תמונה מס' 1 - גדר באחד מחופי המועצה האזורית גולן.



תמונה מס' 2 - גדר באחד מחופי המועצה האזורית עמק הירדן.

לא נמצא כי רשויות הרישוי המקומיות או הוועדות המקומיות הנוגעות לעניין נתנו היתרים להקמתן של הגדרות הללו.¹⁹ וכאמור לעיל, לחלקי הגדרות המצויים בתחום האסור לבנייה לפי תמ"א 13 לא היה ניתן כלל להעניק היתר. למרות שהוועדות המקומיות היו מודעות למצב המתואר, רובן ככולן²⁰ לא נקטו אמצעי אכיפה (לרבות הגשת כתבי אישום) נגד הגורמים שהקימו את הגדרות הללו או שעשו בהן שימוש. כך, למשל, באזור המועצה האזורית גולן התריעו לא אחת גורמי פיקוח בפני הוועדה המקומית על גדרות שהוקמו ללא היתר בחופים המופעלים בידי מפעילים מטעם המועצה האזורית. אף על פי כן לא נקטה הוועדה הליכים משפטיים כדי להביא להסרתן.

4. להצדקת אי-טיפולן בנושא טענו המועצות האזוריות עמק הירדן וגולן (ומקצת ממפעילי החופים), כי גידור החופים נעשה לפי דרישת משטרת ישראל, כחלק ממילוי הנחיותיה בדבר אבטחת חופי רחצה. בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004 הוסיפו המועצות האזוריות הללו, כי מדובר במערכת גדרות שניתן לפרקן בכל עת, אשר נועדה לענות על צרכים ביטחוניים, ובנסיבות העניין יש להעדיף את הצורך הביטחוני על הוראות אחרות של דיני התכנון והבנייה.

בבירור שעשה משרד מבקר המדינה במטה הארצי של משטרת ישראל, באגף המבצעים - מחלקת אבטחה, הודיע ראש מחלקת אבטחה, כי משטרת ישראל לא הנחתה לגדר את חופי הכינרת, כפי שלא הנחתה לגדר את יתר החופים בארץ. ההתייחסות של גורמים משטריים ברמה המקומית לנושא הגידור הייתה אפשרית רק במסגרת סמכות המשטרה לקבוע תנאים לאישור רישיונות העסק הדרושים לחניוני הרכב שבחופי הכינרת (או הדרושים לקיום אירועים הומי קהל הנערכים בחופים), ולא בנוגע למתחמי החופים בכללותם, משום שהפעלתם אינה מצריכה קבלת רישיון כזה. לדידה של מחלקת אבטחה במטה הארצי של המשטרה, אם גורם מקומי מטעמה דורש גידור מטעמי אבטחה (במסגרת סמכותו לקבוע תנאים למתן רישיון עסק), הרי שמבחינתה די בכך שהמקום המיועד לחניית רכב יגודר. ראש מחלקת אבטחה הדגיש כי מובן שאין בדעתה של המשטרה להציב דרישות מנוגדות לחוק, כמו גידור עד קו המים בתחום שאסור לבנות בו.

עוד יצוין, כי גם אם גידור חלק ממתחמי החופים בכינרת (חניוני הרכב) אכן נעשה מטעמי ביטחון²¹, אין הדבר סותר מתן גישה לנופשים אל החוף (כגון באמצעות שערים מתאימים) ותנועה חופשית שלהם מחוף אחד למשנהו, את הצורך בקיום הוראות תמ"א 13, האוסרת בינוי (ובכלל זה גידור) במרחק מסוים מקו המים, ואת קיום דיני התכנון והבנייה המחייבים קבלת היתר להקמת גדר.

לדעת משרד מבקר המדינה, פעילות נמרצת של הרשויות המקומיות ושל המינהל (כמי שמופקד על המקרקעין שבניהולו ונושא באחריות-על לנעשה בהם) הייתה עשויה לשים קץ לגידור חופי הכינרת שלא כדין. כך, למשל, אילו הקפידו הרשויות המקומיות להימנע מלחדש אוטומטית את חוזי ההפעלה שלהן עם מפעילי חופים מטעמן והיו מתנות כל התקשרות חוזית חדשה להפעלת החופים²² בסילוק הגדרות שהוקמו שלא כדין במתחמי החופים, ואילו היה המינהל דורש מהרשויות המקומיות לפעול בנחישות לסילוק הגדרות הבלתי-חוקיות שבהם כתנאי לחידוש חוזי ההרשאה עמן לתקופה נוספת, כי אז ניתן היה למנוע את התופעה או למצער לצמצמה. אולם דבר זה לא נעשה.

19 פרט לשני חופים בעיר טבריה, שלחלק ממקטעי הגידור בהם הוצאו היתרים כחוק.

20 פרט לוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה - גליל מזרחי, שהגישה כתב אישום בגין גידור בלתי-חוקי באחד החופים שבמרחב התכנון שלה.

21 ולא לשם הבטחת גביית תשלומים מבאי החופים.

22 לאחר קיום הליכי מכרז כחוק.



תמונה מס' 3 - גדר המפרידה בין חופים במועצה האזורית גולן.

5. בהתאם לחוק התכנון והבנייה, הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המחוזית) מוסמכת להורות בכתב לוועדה המקומית לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים עליה לפי אותו חוק, ואם האחרונה לא עשתה כן במועד שנקבע לה - אף לעשות במקומה ועל-חשבונה את כל הדרוש לביצוע הוראת הוועדה המחוזית.

הביקורת גם העלתה, כי למרות שגורמי התכנון והפיקוח במינהל מחוז הצפון של משרד הפנים היו מודעים לתופעת הגידור האמורה ולחוסר המעש של הוועדות המקומיות בנדון, חמש השנים שקדמו לביקורת יזמה יחידת הפיקוח המחוזית הגשת כתבי אישום בגין הקמת גדרות ללא היתר בשלושה חופים בלבד.

מנהל יחידת הפיקוח על הבנייה במינהל מחוז הצפון של משרד הפנים הסביר למשרד מבקר המדינה, כי כוח האדם העומד לרשותו דל; חלק גדול מהגדרות הוקמו לפני שנים רבות, ולטענתו, חלה התיישנות חוקית על נקיטת הליכים בגין הקמתן²³, ובמגבלות כוח האדם שברשותו הוא מנסה לאתר ולחסום רק פעולות בנייה בלתי-חוקיות "טריות" (כאלה שאין חלה עליהן התיישנות).

משרד מבקר המדינה העיר על כך, כי הסברים אלה רק מדגישים יותר את התוצאה של אזלת היד המתמשכת של רשויות התכנון הנוגעות לעניין.

23 תקופת התיישנות של חמש שנים על נקיטת הליכים פליליים בגין עבירה מסוג עוון.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004 ציינה יחידת הפיקוח על הבנייה במחוז הצפון של משרד הפנים, כי נוכח העובדה שהוועדות המקומיות הרלוונטיות לא מילאו את תפקידן כנדרש, היא החליטה להוביל את נושא אכיפת דיני התכנון והבנייה בחופי הכינרת, ובמסגרת זו נפתחו מראשית 2003 כ-30 תיקי פיקוח בגין עבירות בנייה ללא היתר או בחריגה מהיתר בחופי הכינרת, וחלקם הבשילו לכתבי אישום.

עיון בנתונים שיחידת הפיקוח סיפקה על פעולות האכיפה של מחוז הצפון משנת 2003 ואילך, בעקבות פתיחת תיקי הפיקוח האמורים, העלה, כי בגין הגידור הבלתי-חוקי, המונע את גישת הציבור לחופים, ננקטו אמצעי אכיפה (הוצאת צווי מניעה והריסה והגשת כתבי אישום) בנוגע לשלושה חופים בלבד.

6. בפברואר 2004, בעקבות סיוור שעשה מנכ"ל משרד הפנים בחופי הכינרת אשר בו התוודע לתופעת הגידור, הוא פנה אל מינהל מחוז הצפון במשרד הפנים בדרישה כי יסקור את מצב חופי הכינרת ואת הנגישות אליהם בנושאים שבאחריות משרד הפנים. על פי דרישתו של המנכ"ל, על הסקר לכלול פירוט של הבינוי הקיים ברצועה האסורה לבנייה עפ"י תמ"א 13 ובכלל זה כל הגידור ברצועה זו לרבות גידור בניצב לקו המים המונע את המעבר לאורך החוף. כמו כן הורה המנכ"ל לבדוק עם הוועדות המקומיות את פרטי התכניות ואת פרטי ההיתרים שמכוחם נעשה הבינוי, ואם נבנה משהו שלא כדין - יש לקבל מידע על ההליכים המשפטיים שנקטו בעניין. נוסף על כך ביקש המנכ"ל כי הסקר יכלול גם את הגידור לאורך הכבישים המונע גישה לחוף, אף שהוא מחוץ לרצועת איסור הבנייה, פירוט של חופי הרחצה המוכרזים והאסורים לרחצה, מידע על המחזיקים בהם והסבר מכוח מה הם מחזיקים בהם.

הועלה, כי עד מועד סיום הביקורת טרם החל מחוז הצפון בסקר האמור.

7. יצוין, כי בשנת 2003 הגתה החברה להגנת הטבע רעיון להקמת שביל סביב הכינרת (להלן, ככינור בחברה - שביל סובב כינרת) והחלה להקימו באמצעות חוגי סיוור, קבוצות נוער וגופים ציבוריים שונים. המשרד לאיכות הסביבה אימץ רעיון זה והחל לנקוט צעדים לפיתוחו ולקידומו: בסוף יולי 2004 הגיש המשרד למזכירות הממשלה הצעה להחלטת ממשלה בנושא "שביל סובב כינרת"²⁴. עיקרי ההחלטה המוצעת הם לקדם תכנון והקמה של שביל סובב כינרת בתוואי הצמוד ככל הניתן לקו המים - כיוזמה למימוש זכות הציבור למעבר לאורך חופי האגם; להנחות את משרדי הפנים והמשרדה, וכן את המינהל, לפעול נגד פעילות בלתי-חוקית שהביאה לסגירה ולחסימה של חופי הכינרת בפני הציבור הרחב; להקים ועדת מנכ"לים בין-משרדית (שתכלול את מנהל המינהל), אשר תעקוב אחר יישום ההחלטה ותסייע בהסרת חסמים.

בעניין זה הודיע מינהל התכנון במשרד הפנים בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004, כי אימץ את יוזמת החברה להגנת הטבע לשביל סובב כינרת, כי הוא רואה צורך בעיגון סטטוטורי של מעבר חופשי לציבור לאורך חופי הכינרת בתשריטי תמ"א 13, והוא החליט לקדם תכנון בנושא כדי לאפשר את מימוש עקרון המעבר החופשי.

גביית תשלומים מהציבור בחופי נופש ורחצה

1. חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964 (להלן - חוק הסדרת מקומות רחצה, או - החוק), מתיר לרשות מקומית, באישור שר הפנים, לקבוע בחוק עזר דמי כניסה למקום רחצה בים בעד השירותים הניתנים בו (למעט נוכחות מציל, ניקיון, בתי-שימוש והספקת מים לשתייה, שלא ייחשבו כשירותים לעניין זה). אולם לפי סעיף 8 לחוק, "לא ייגברו דמי-כניסה למקום-רחצה בים, בנהר או

24 עד מועד סיום הביקורת לא נדונה בממשלה הצעה זו. זאת, לפי הסבר מזכירות הממשלה, עקב חילופי הגברי בממשלה בכלל ובמשרד לאיכות הסביבה בפרט, שאירעו בחודשים האחרונים.

באגם אלא אם נקבע חלק סביר של אותו מקום, שהגישה אליו נוחה, לכניסה בלי תשלום ובכפוף לקבלת אישור שר הפנים".

בהקשר לכך יצוין, כי משרד הפנים לא קבע אמות מידה לקביעת גודלו של "חלק סביר" במקום רחצה, שאליו יש לאפשר נגישות ללא תשלום.

עד מועד סיום הביקורת (סוף אוגוסט 2004), הרשויות המקומיות הגובלות בכינרת (פרט לעיריית טבריה) אשר בתחומיהן חופים המשמשים את הציבור לרחצה ולנופש, לא התקינו חוקי עזר שבהם הוראות להסדרת הרחצה בכינרת, וממילא לא קבעו במסגרת זו הוראות בדבר תשלום דמי כניסה אליהם. הרשויות המקומיות הללו מתירות למפעלי החופים מטעמן לגבות תשלומים רק בעבור חניית רכב בתחומי החופים, וזאת, לפי חוקי עזר שהתקינו בדבר העמדת רכב וחנייתו - מכוח פקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - פקודת התעבורה). אף לא אחת מהן קבעה חלק כלשהו בחופיה כמקום שהגישה לתחומו תהיה ללא תשלום כלשהו.

בבדיקת המצב השורר בחופים שהקצה המינהל למועצות האזוריות עמק הירדן וגולן התברר, כי אף שלהלכה הן גובות תשלום עבור חניית רכב במתחמי החופים, למעשה למבקשים לנפוש ולרחוץ בחופים אלה אין אפשרות מעשית להיכנס לתחומן של חוף כלשהו בלא לשאת בתשלום זה. שכן, עקב מיקומם של החופים הללו, הגישה הסבירה היחידה אליהם היא באמצעות כלי רכב; אולם אין בקרבת אזור החוף (מחוץ למקומות להחניית רכב המצויים בתוך מתחם החוף) מקום חלופי אשר ניתן להחנות בו רכב כדין ולהגיע ממנו ברגל אל החוף.

עוד התברר, כי הגדרות בכל אחד מהחופים אינן תוחמות את אזור החנייה בלבד אלא מקיפות את מתחם החוף כולו. על פי רוב הן בנויות עד קו המים ויוצרות גבולות בין החופים. בכך נמנע מציבור הנופשים לעבור באופן חופשי מחוף אחד אל החוף הסמוך אליו.

פקודת התעבורה וחוקי השלטון המקומי מתירים אמנם לרשות מקומית לקבוע במסגרת חוקי עזר מקומות חנייה מוסדרים, שבהם החנייה מותנית בתשלום. אולם רוחו ומגמתו של חוק הסדרת מקומות רחצה הן לאפשר לציבור נגישות נוחה, ללא תשלום, לחלק סביר מהחוף, ובכלל זה - ממגרש חנייה בו (או בקרבתו), אם בלעדיו אין לציבור גישה סבירה לחוף. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים ייתן את דעתו ליחס שבין ההסדרים החקיקתיים, בהתחשב בכך שאין הלימה בין רוחו ותכליתו של חוק הסדרת מקומות רחצה לבין המצב השורר בחופי הכינרת.

2. כאמור, המועצות האזוריות עמק הירדן וגולן בחרו להטיל דמי חנייה בחופים, לפי חוקי עזר שלהן בדבר העמדת רכב וחנייתו²⁵. בדיקת סדרי גביית התשלומים מכוח חוקי העזר הללו העלתה את הממצאים הבאים:

(א) אי-קביעת חניונים לרכב כ"מקומות חניה מוסדרים": לפי חוקי העזר האמורים, גביית אגרת חנייה (המכונה בהם "אגרת הסדר") מותרת רק במקום חנייה שהמועצה האזורית קבעה אותו כ"מקום חניה מוסדר", לאחר התייעצות עם המפקח על התעבורה ועם מפקד המשטרה.

עד מועד סיום הביקורת (סוף אוגוסט 2004) לא קבעו המועצות האזוריות הנ"ל את מקומות החנייה שבמתחמי החופים שבתחומן כ"מקומות חניה מוסדרים" ולמעשה לא ייחדו בהם אזורים נפרדים ומסודרים לחניית רכב.

25 חוק עזר לעמק הירדן (העמדת רכב וחנייתו), התשנ"ז-1997, וחוק עזר לגולן (העמדת רכב וחנייתו), התשמ"ד-1984.

(ב) היעדר רשיונות עסק לחניוני הרכב בחופים: צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995, קובע, בין היתר, כי חניון ששטחו גדול מ-500 מ"ר וחניון בשטח קטן מזה שהכניסה אליו מותנית בתשלום, הם בגדר עסקים טעוני רישוי, והיינו הפעלתם מותנית בקבלת רישיון עסק כחוק.

במועד הביקורת לא נמצאו רשיונות עסק תקפים לשמונה מ-14 חניוני החופים שבתחומי המועצות האזוריות עמק הירדן וגולן.

(ג) תעריפי התשלומים: על פי חווי ההרשאה שבין המינהל לרשויות המקומיות, שבמסגרתם הוא הקצה להן את מקרקעי החופים המשמשים לרחצה ולנופש, תעריף דמי החנייה בהם היה אמור להיקבע בידי המינהל בהתייעצות עם משרדי התיירות והפנים ובתיאום עם הרשות המקומית הרלוונטית.

במועד הביקורת לא נקבע תעריף דמי החנייה בדרך המוסכמת, אלא המועצות האזוריות האמורות הן שקבעו אותו בחוקי העזר הנ"ל. יוצא אפוא, כי המועצות האזוריות מצדן, לא עמדו בהתחייבותיהן כלפי המינהל, ואילו המינהל מצדו, לא פעל על מנת לאכוף התחייבויות אלה.

הועלה, כי במועד הביקורת היו תעריפי אגרות החנייה שהציבור נדרש לשאת בהם בחופים הגובלים בשתי המועצות האזוריות הנ"ל, גבוהים מאלה שהרשויות המקומיות הללו היו זכאיות לדרוש לפי חוקי העזר שלהן בעניין העמדת רכב וחנייתו: לפי חוקי העזר בנדון של המועצות האזוריות, אגרות החנייה בגין כניסה ברכב פרטי היו צריכות להיות באפריל 2004²⁶ - לפי חישובי משרד מבקר המדינה - כ-40 ש"ח בחניוני החופים שבמועצה המקומית עמק הירדן וכ-50 ש"ח - באלה שבמועצה המקומית גולן, אך באותה עת התירו מועצות אזוריות אלה למפעילי החופים מטעמן לגבות 55 ש"ח לרכב פרטי כאגרת חנייה. עוד הועלה, כי בפועל גבו אותה עת מפעילי החופים אגרות חנייה שסכומיהן אף גבוהים מהסכומים הנ"ל: 70 ש"ח בחניוני החופים שבמועצה האזורית עמק הירדן ו-80 ש"ח - באלה שבמועצה האזורית גולן. רשויות מקומיות אלה לא נקטו כל צעדים לבלימת התופעה.

זאת ועוד, עיון בחוקי העזר האמורים העלה, כי לא נעשתה בהם הבחנה בעניין התעריפים, כמקובל בחוקי עזר בדבר העמדת רכב וחנייתו²⁷, בין שהות קצרה במקום לשהות של יממה, וממילא נופשים שביקשו לשהות בחופים האמורים רק שעה או שעות אחדות, נדרשו לשאת בתשלום עבור חנייה יומית ולא לפי שעות.

(ד) גביית תשלומים נוספים: הואיל וחוקי העזר האמורים, עניינם העמדת רכב וחנייתו, מתירים הם גביית תשלום בגין חניית כלי רכב בלבד. אף בחווי ההפעלה שבין הרשויות המקומיות הנ"ל למפעילי החופים מטעמן, שבהם מצויות הוראות בעניין גביית דמי חנייה עבור הרשות המקומית, נאסר על המפעילים לגבות מבאי החופים תשלום אחר או נוסף בגין הכניסה למתחמי החופים.

בסיור שעשו עובדי משרד מבקר המדינה בחופים שבהם נגבה תשלום מכוח חוקי העזר האמורים הועלה, כי בחופים שהפעילה המועצה האזורית גולן (באמצעות מפעילים מטעמה), נגבה תשלום גם מאלה שעלה בידיהם להגיע אליהם רגלית. בבדיקת הנושא התברר, כי מדובר בתופעה הרווחת שנים רבות, ופרטיה ידועים למועצה האזורית האמורה, אשר מצדה לא נקטה אמצעים ממשיים לאכיפת הוראות החוק וחוזי ההפעלה והסתפקה במשלוח מכתבי התראה למפעילי החופים, אשר נותרו כאבן שאין לה הופכין. עוד התברר, כי גם המינהל היה מודע לתופעה. אף על פי כן עד מועד סיום הביקורת (סוף אוגוסט 2004) הוא לא נקט נגד אותה מועצה אזורית צעדים כלשהם בגין הפרת החוזה ביניהם ואף חידש עמה את חוזה ההרשאה לתקופה נוספת.

26 בהתחשב במנגנון להצמדת התעריפים למדר שנקבע בחוקי עזר אחרים שלהן.

27 יצוין לשם השוואה, כי בחופים שבתחומי הערים יש אפשרות חוקית לשלם דמי חנייה לפי שעות וחלקי שעות.

(ה) בכדיקה התברר, כי בארבעה חופי נופש ורחצה בתחום המועצה האזורית עמק הירדן גבו מחזיקיהם תשלום מבאי החופים²⁸, בהתאם למחירון שקבע כל אחד מהם לגבי חוף שבהחזקתו, שלא מכוח חוק עזר כלשהו או מכוח הסדר חוזי שהתיר להם לנהוג כך. מדובר בחופים שאינם נמנים עם אלה שהמינהל הקצה למועצה האזורית הני"ל, ואף לא נמצא כי בין המינהל ובין המחזיקים נחתמו לגביהם במישרין חוזים המתירים להם להפעילם כחופי רחצה ונופש.

לדעת משרד מבקר המדינה, במצב המתואר לעיל אין בסיס להגבלת גישתו החופשית של הציבור לחופים האמורים, ועל הרשויות המקומיות והמינהל לפעול ליישום הוראות חוק הסדרת מקומות רחצה בנדרן.

3. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004 הודיע המינהל, כי החלטת המועצה החדשה מיוני 2004 בנושא "שטחי חוף הים - תנאים לשימוש", המבטלת החלטה קודמת בנושא משנת 1970 ואשר טרם יושמה במועד הביקורת, נותנת "פתרון ומענה לליקויים שהועלו על ידי משרד מבקר המדינה".

בעניין זה יש לציין, כי אמנם בהחלטה האמורה יש שיפורים אחדים לעומת קודמתה שבוטלה, בין היתר, בקביעה כי על הרשות המקומית לאפשר גישה נוחה וללא תשלום לפחות ל-1/3 מכל חוף שהמינהל הקצה לה, אך בה בעת היא מסייגת זאת, בכך שהיא מאפשרת לרשות המקומית לגבות תשלום בגין חניית רכב - לגבי כל מתחם החוף. סייג זה משמעו, שלא תתאפשר כמעט גישה נוחה וללא תשלום לרובם המכריע של חופי הכינרת²⁹, שבהם הגעה ברכב למתחמי החופים וחניית רכב בהם הם למעשה תנאים לעצם אפשרות השימוש בחוף כולו.



כפי שמתואר לעיל, למעשה, בתחומי הרשויות המקומיות הגובלות בכינרת אין לציבור גישה חופשית אל החופים, וברובם ככולם נגבה תשלום בלתי-מבוטל מן הנופשים הבאים בשעריהם. בחופים שבהם נגבים דמי חנייה, אין אפשרות מעשית להשתמש בחוף בלא לשאת בתשלום; בחופים האחרים נגבה תשלום מכל אחד מבאי החוף. במועד הביקורת היה רק חוף רחצה ציבורי אחד בכינרת (חוף "השקמים" בעיר טבריה) שהכניסה אליו והשימוש בו לא הותנו בתשלום כלשהו; יצוין, כי בעת הביקורת לא ניתנו בחוף זה שירותי הצלה, ויתר השירותים בו (מלתחות, מקלחות וכיו"ב) היו מצומצמים ביותר.

הפעולות להבטחת שירותים חיוניים לציבור במקומות רחצה

סיווג החופים

1. חוק הסדרת מקומות רחצה, ששר הפנים (להלן - השר) ממונה על ביצועו, מקנה לשר את הסמכות לאסור בצו את הרחצה בחלק של חוף ים, נהר או אגם, שגבולותיו מצוינים בצו, אם הרחצה באותו מקום עלולה לסכן חיי בני-אדם או לפגוע בבריאותם. במקביל, מקנה החוק לשר את

28 בשלושה מהם נגבו דמי כניסה מכל נופש, וברביעי - דמי חניית רכב.

29 פרט לאלה שבעיר טבריה.

הסמכות לקבוע בצו שמקום פלוני, שגבולותיו מצוינים בצו, יהיה מקום רחצה מוכרז. החוק אינו מחייב את השר בקביעות כאמור לגבי כל רצועות החוף של המדינה. משום כך לעניין מקומות רחצה ניתן להבחין בין שלושה סוגי חופים:

(א) חופים שנקבעו כמקומות רחצה מוכרזים (להלן - חופים מוכרזים). לגביהם נקבעו הוראות שונות בחוק ובצווים שהוצאו מכוחו, הנוגעים לסדרי התפעול של החוף והשימוש בו. הוראות אלה מחייבות לספק לציבור שירותי חוף שונים, ובהם שירותי הצלה ועזרה ראשונה. האחריות הישירה למילוי ההוראות מוטלת על הרשות המקומית שבתחומה נמצא מקום הרחצה.

(ב) חופים שנקבעו כמקומות אסורים לרחצה (להלן - חופים אסורים לרחצה). לפי החוק, בחופים כאלה חובה על הרשות המקומית אשר בתחומה נמצא החוף להציב שלטים לציון דבר האיסור, בהתאם להוראות שנקבעו בתקנות שלפי החוק.

(ג) חופים אשר לא נקבעו כמקומות רחצה מוכרזים או אסורים (להלן - חופים בלתי מסווגים). בחופים אלה הרחצה אינה אסורה, ואולם ברובם ככולם אין מלוא השירותים המחויבים בחופים מוכרזים, ובכלל אלה שירותי הצלה ועזרה ראשונה.

משרד הפנים פועל לסיווג חופים בהתאם להוראות החוק באמצעות מינהל ארצי לשירותי חירום ולתפקידים מיוחדים ובאמצעות מפקחי רחצה שהשר הסמיך: מפקח רחצה ארצי - המנחה מקצועית את יתר מפקחי הרחצה ואת הרשויות המקומיות שבתחומיהן מצויים מקומות רחצה, מפקחי רחצה מחוזיים ומפקחי רחצה מקומיים³⁰.

2. על פי נתוני המינהל לשירותי חירום ולתפקידים מיוחדים במשרד הפנים, עד מועד סיום הביקורת (סוף אוגוסט 2004) נקבעו רצועות חוף בכינרת באורך כולל של כ-1.5 ק"מ בלבד (מרצועת החוף הכוללת בת 55 ק"מ) כחופים מוכרזים. באשר ליתר: רצועות באורך כולל של כ-29 ק"מ נקבעו כחופים אסורים לרחצה, ואילו כ-24.5 הקילומטרים הנותרים היו בגדר חופים בלתי מסווגים.

פעולות המינהל והרשויות המקומיות

1. במועד הביקורת, רק מעט מחופי הכינרת המשמשים לנופש ולרחצה שהקצה המינהל בחווי הרשאה לרשויות המקומיות היו חופים מוכרזים. רובם היו חופים בלתי מסווגים, ועם זאת, הציבור מוזמן לנופש בהם, ועומדים שם לרשותו שירותי חוף שונים כדוגמת מזנונים ומשטחים מוצללים. להלן פרטים: במועצה האזורית עמק הירדן אף לא אחד מארבעת החופים שהקצה לה המינהל היה חוף מוכרז; במועצה האזורית גולן היו רק בארבעה משמונת החופים שבתחומה קטעים שנקבעו כמקומות רחצה מוכרזים; בעיר טבריה היו קטעים מוכרזים בשניים משלושת החופים שהופעלו באמצעותה.

2. בכל אחד מחווי הרשאה שהמינהל חתם עם הרשויות המקומיות, שלהן הקצה מקרקעי חופים המשמשים לנופש ולרחצה, התחייבה הרשות המקומית, בין היתר, "לקיים ולבצע בתחום המגרש את כל ההוראות והחובות המוטלות על הרשות המקומית עפ"י צו הסדרת מקומות רחצה (סדרים ואיסורים במקומות רחצה מוכרזים), התשכ"ה-1965, ולעניין זה ייחשב המגרש כמקום רחצה מוכרז עפ"י צו משרד הפנים". כלומר, בחוזה ההרשאה נטלה על עצמה הרשות המקומית, בין היתר, לספק את השירותים שחובה עליה לספק, לפי החוק, בחוף מוכרז, אף אם המגרש שהוקצה לה אינו בתחומו של חוף מוכרז.

30 מפקחי הרחצה המקומיים פועלים במסגרת הרשויות המקומיות הנוגעות לעניין.

כפי שמשקף מן הנתונים שפורטו לעיל, חלק ניכר מחופי הכינרת שהמינהל הקצה לרשויות מקומיות בחוזי הרשאה, הם חופים בלתי מסווגים, והרשויות אינן מספקות בהם שירותים חיוניים שחובה לספקם בחופים מוכרזים כדוגמת שירותי הצלה ועזרה ראשונה. יוצא, אפוא, כי רשויות מקומיות אלה הפרו את חזיתן עם המינהל באורח הפוגע ברווחת הציבור. למרות זאת, עד מועד סיום הביקורת (סוף אוגוסט 2004) לא פעל המינהל לאכיפת ההוראות האמורות שבחוזי ההרשאה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יפה נהג המינהל במצאו לנכון לחייב את הרשויות המקומיות בחוזי ההרשאה שביניהם לקיים את הוראות הצו הנ"ל שהוציא שר הפנים ולנהוג במקרקעי החופים שהוקצו להן כאילו נקבעו כמקומות רחצה מוכרזים, בין שהוכרזו כך ובין שלא הוכרזו. משעשה כן, שומה עליו לפעול לאכיפתן של ההוראות האמורות ואף לשקול הימנעות מחידוש חוזי ההרשאה התקופתיים שלו עם רשויות מקומיות שאינן נוהגות כן.

3. במהלך הביקורת טענו המועצות האזוריות עמק הירדן וגולן, כי ברבים מהחופים שבתחומיהן הן אינן מספקות שירותים חיוניים כדוגמת שירותי הצלה, משום שחופים אלה אינם חופים מוכרזים, והן אינן פועלות להכרותם משום שהפעלתן של חוף מוכרז כרוכה בעלויות כספיות ניכרות (בעיקר בגין הצורך בהעסקת מצילים, בהסדרה של שירותי עזרה ראשונה ועוד) שאינן באפשרותן לממן בכוחות עצמן. עוד טענו המועצות האזוריות, כי למרות שחלק ניכר מבאי החופים אינם נמנים עם תושביהן (שתשלומיהם המוניציפליים נכנסים לקופת הרשות), הסיוע הממלכתי הניתן להם לפיתוח החופים (מתקציב משרד הפנים) דל.

בעניין זה העיר משרד מבקר המדינה למועצות האזוריות:

(א) מצב שבו רשויות מקומיות (המשלמות למינהל דמי הרשאה סמליים בלבד) אינן מספקות בחופים שירותים חיוניים כדוגמת שירותי הצלה, אינו עולה בקנה אחד עם התחייבויותיהן החוזיות כלפי המינהל, כמתואר לעיל.

(ב) שירותי הצלה הניתנים בחופים המוכרזים המועטים שבתחום המועצות האזוריות הנ"ל ממומנים למעשה בידי מפעילי החופים מטעמן. חרף זאת התשלומים שהמועצות האזוריות גובות (באמצעות המפעילים) מבאי החופים המוכרזים אינם גדולים מהתשלומים שהן גובות מבאי חופים שאינם מוכרזים. יוצא אפוא, כי מתן שירותי הצלה מצמצם את רווחי המפעיל, אולם אינו כרוך בהגדלת הנטל הכספי על המועצות האזוריות או על הציבור.

(ג) כאמור לעיל, זה שנים רבות מתקשרות הרשויות המקומיות הגובלות בכינרת בחוזי הפעלה עם אותם מפעילים עצמם בלא הליכי מכרז כדרישת החוק. התקשרויות של הרשויות המקומיות בהליכי מכרז, שאחד מתנאיו הספקת שירותים חיוניים כדוגמת שירותי הצלה ועזרה ראשונה, יאפשרו להן, קרוב לודאי, להשיג שירותים כאלה ואף שירותים נוספים בלא להגדיל את עלויותיהן הכספיות.

(ד) הרשות המקומית נועדה לשרת את הציבור כולו - גם אם הדבר כרוך בהוצאה כספית. לא זו בלבד, אלא שאגב נהירה של הציבור למקומות נופש ורחצה שעל הרשות לדאוג לטיפוחם, נוצרות הזדמנויות עסקיות לתושבי האזור לא רק מן הפעילות הישירה בתחום הנופש והרחצה, אלא גם משירותים עסקיים נלווים. מפעילות עסקית כזאת נהנית בעקיפין אף קופת הרשות המקומית בשל הכנסותיה המוגדלות ממיסים מוניציפליים (ארנונות עסקיות וכיו"ב).

פעולות משרד הפנים

1. כאמור, בכינרת יש חופי רחצה ונופש רבים שהרשויות המקומיות מפעילות אותם (באמצעות מפעילים מטעמן) למטרות נופש, ואכן בעונת הקיץ ציבור הנופשים פוקד אותם בהמוניו, ועם זאת אין ניתנים בהם שירותים חיוניים כשירותי הצלה משום שהם אינם חופים מוכרזים.

בבדיקת נוהלי משרד הפנים התברר, כי תנאי ראשוני לקביעת חוף כמקום רחצה מוכרז הוא הגשת בקשה בנדון למפקח הרחצה המחוזי הרלוונטי במשרד הפנים מצד רשות מקומית (או יזם אחר). אולם לא נקבעו בהם אמות מידה מוגדרות לקביעת חופים כמקומות רחצה מוכרזים, להבדיל מקביעת חופים אסורים לרחצה - שלגביה מנויים טעמים בחוק³¹.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים יקבע בנהליו אמות מידה לקביעת חופים כאלה ואחרים כמקומות רחצה מוכרזים, בנסיבות שבהן ראוי לנהוג כן.

2. בתשובתו מנובמבר 2004 הצביע משרד הפנים על פעילות שנקט בשנת 1999 במגמה לקבוע חלק מחופי הכינרת הבלתי מסווגים כמקומות רחצה מוכרזים או לחלופין - לקבעם כחופים אסורים לרחצה. הפעילות התבטאה בפנייה לחלק מהרשויות המקומיות הגובלות בכינרת, שבהן הודיע להן המשרד שהוא שוקל להכריז על חופים מסוימים בתחומיהן כמקומות רחצה מוכרזים "עקב ריבוי מקרי הטביעה שאירעו בשנים האחרונות בחופי הארץ בכלל ובחופים טובבי הכנרת...". עוד הודיע להן המשרד, כי אם לא יביעו את הסכמתן לכך, הוא ישקול לקבעם כמקומות אסורים לרחצה "שכן, השארתם של חופים ללא שירותי הצלה, תברואה וכיוצ"ב עלולה לסכן חייהם של בני אדם".

יצוין, כי עד מועד סיום הביקורת (סוף אוגוסט 2004), רק אחד מ-12 חופים שנכללו בפניות האמורות נקבע כמקום רחצה מוכרז בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת לעניין; שלושה נקבעו כחופים אסורים לרחצה; ואילו מעמדם של יתר שמונת החופים (הבלתי מסווגים) לא השתנה.



הכינרת, אגם המים המתוקים היחיד בישראל, היא נכס טבע ייחודי, המהווה אחד ממוקדי המשיכה המרכזיים במערך התיירות והנופש בישראל. רובם של חופי הכינרת הם מקרקעי ציבור שבניהול מינהל מקרקעי ישראל המיועדים לתועלת הציבור. על רקע זה ניתן היה לצפות שגישת הציבור אליהם תהיה חופשית ככל הניתן, בלא מגבלות שאינן מעוגנות בדין. אולם התברר כי המציאות שונה.

במהלך השנים הלכו חופי הכינרת ונסגרו, ונחסמה הגישה החופשית לחלקים ניכרים ממנה, משום שלאורך חופיה הוקמו כמאה גדרות המגיעות עד קו המים בתחום האסור לבנייה, המונעות מעבר חופשי לאורך קו החוף. יתרה מזאת, התברר, כי כל חופי הכינרת המשמשים לנופש ולרחצה (פרט לאחד) גודרו גידור היקפי עד קו המים (או בסמוך אליו) בלא היתרי בנייה כחוק, ונגבים תשלומים מבאיהם, כך שבעיני הציבור הם נחזים כנחלותיהם הפרטיות של מפעילי חופים כאלה.

31 דהיינו הרחצה במקום עלולה לסכן חיי בני-אדם או לפגוע בבריאותם.

גידור חופים ושימוש בהם (ולעתים אף הקמת מתקנים מסחריים בתחומיהם) שלא כדין וגביית תשלום מבאי החופים, כתנאי לכניסתם לתחומיהם, בסטייה מהוראות הדין המסדירות את התנאים והנסיבות שבהם ניתן לגבות תשלומים כאלה, נובעים, בין היתר, ממחדל מתמשך של הרשויות הממלכתיות והמוניציפליות הנוגעות לעניין, המתבטא באלה: פעילות אכיפה דלה של המינהל נגד מחזיקי חופים בלא חוזה או נגד המפרים את תנאיו, נוכח פעולות הבנייה הבלתי-חוקיות שלהם; היעדר פעולות אכיפה של הרשויות המקומיות (לרבות רשויות הרישוי והתכנון שלהן), המתקשרות מדי שנה עם אותם מפעילים עצמם בלא הליכי מכרז, כמתחייב; פעילות אכיפה דלה של רשויות התכנון המחוזיות; והתעלמות משרד הפנים - נציג השלטון המרכזי האמור לפקח על פעילות השלטון המקומי - ממחדלי הרשויות המקומיות, שכמה מהן חולשות על רוב רצועת החוף של הכינרת. מן הראוי אפוא שכל הרשויות הציבוריות הנוגעות לעניין - ובהן המינהל, משרד הפנים והרשויות המקומיות הגובלות בכינרת - יירתמו יחד לשים קץ לתופעה רבת השנים המתוארת לעיל, כדי שאגם הכינרת וחופיו ישרתו נאמנה וכחוק את רווחת הציבור כולו.