

## משרד הפנים

### הפיקוח על חופי הרחצה בישראל

#### תקציר

##### רקע כללי

חופי הרחצה בישראל משמשים מיליוני תושבים ותיירים לצורכי נופש עממי. שר הפנים הוא המוסמך לקבוע בצו מקום רחצה מוכרז שבו הרחצה מותרת, וכן לאסור בצו את הרחצה בחלק של חוף, אם לדעתו עלולה הרחצה באותו חלק לסכן את חייהם של בני אדם. השר מוסמך גם לקבוע בצו אמצעים לשמירת הבטיחות במקום הרחצה, סדרים ואיסורים החלים על השימוש בו ודרכים לפיקוח על סדרים ואיסורים אלו<sup>1</sup>. במדינת ישראל כ-306 ק"מ של חופים. בשנת 2014 הותרה הרחצה ב-19 ק"מ מהם, וב-162 ק"מ מהם נאסרה הרחצה. אשר ל-125 הק"מ הנותרים, לא נקבע אם הם מותרים או אסורים לרחצה (להלן - חופים שלא הוכרזו).

הרשויות המקומיות מפעילות את חופי הרחצה שבתחומן. משרד הפנים מסייע לרשויות בכל הנוגע לפיתוח חופי רחצה קיימים ולרכישה של ציוד הצלה ושילוט.

בשנים 2007-2013 טבעו למוות בחופי ישראל במהלך עונת הרחצה<sup>2</sup> 240 בני אדם. 88% ממקרי הטביעה אירעו בחופים שלא הוכרזו, בחופים אסורים לרחצה או בחופים שמותרים לרחצה בשעות שבהן אין שירותי הצלה.

אגף רישוי עסקים ואתרי רחצה (להלן - אגף אתרי רחצה) במנהל לשלטון מקומי במשרד הפנים אחראי לבדיקת הבקשות של רשויות מקומיות להכריז על חופים שבהם מותרת הרחצה. כמו כן הוא אחראי לפיקוח ולשמירה על הבטיחות ועל הביטחון של המתרחצים בחופים אלה.

1 חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964.

2 עונת רחצה נמשכת כשישה חודשים בכל שנה, מא' באייר עד כ"ט תשרי.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-יולי 2014 בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים האלה: הערכת הסיכונים בחופים ואיסוף המידע על מקרי הטביעה בהם, המחסור בחופים מוכרזים והפיקוח על חופי הרחצה. כמו כן בוצע מעקב אחר מקצת הליקויים שהועלו בדוח הקודם של מבקר המדינה משנת 2010,<sup>3</sup> הנוגעים לפעילותו של משרד הפנים כאחראי על נושא חופי הרחצה (להלן - דוח מבקר המדינה מ-2010). הבדיקה נעשתה במשרד הפנים. בדיקות השלמה נערכו במועצה האזורית תמר, במועצה האזורית חוף אשקלון ובמועצה האזורית עמק חפר.

## הליקויים העיקריים

### הערכת סיכונים ואיסוף מידע על מקרי טביעה

אגף אתרי רחצה הנחה את הרשויות המקומיות להעביר לידי לפני פתיחת עונת הרחצה סקרי סיכונים<sup>4</sup> המתייחסים לחופים המותרים לרחצה. נמצא שלפני פתיחת עונת הרחצה 2014 לא היו בידי משרד הפנים סקרי סיכונים הנוגעים ל-20% (28 מ-140) מהחופים, ובנוגע ל-7% מהם הוא לא קיבל את סקר הסיכונים עד תום העונה. משרד הפנים לא וידא אפוא שהרשויות אכן עורכות סקרי סיכונים בכלל החופים המותרים לרחצה שבתחומי שיפוטן, ולא עקב ביעילות אחר הגשתם של סקרים אלו.

אגף אתרי רחצה הנחה את הרשויות המקומיות להעביר לידי לפני פתיחת עונת הרחצה סקרי סיכונים המתייחסים לחופים המותרים לרחצה. נמצא שלפני פתיחת עונת הרחצה 2014 לא היו בידי משרד הפנים סקרי סיכונים הנוגעים ל-20% (28 מ-140) מהחופים, ובנוגע ל-7% מהם הוא לא קיבל את סקר הסיכונים עד תום העונה. משרד הפנים לא וידא אפוא שהרשויות אכן עורכות סקרי סיכונים בכלל החופים המותרים לרחצה שבתחומי שיפוטן, ולא עקב ביעילות אחר הגשתם של סקרים אלו.

נמצא כי משרד הפנים לא ריכז את המידע שהתקבל על מקרי טביעה שהסתיימו במוות אשר לא אירעו בעונת הרחצה, לצורך הפקת לקחים. המידע הקיים במשרד על אודות מקרי הטביעה שבהם אדם טבע וניצל הוא חלקי וחסר, וגם הוא לא רוכז באופן המאפשר ניתוח כלל המקרים ואיתור חופים מסוכנים, לשם הפקת לקחים ומניעת מקרי טביעה.

- 3 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009, "פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון" (פורסם בשנת 2010), עמ' 409-452.
- 4 סקר הסיכונים כולל מדדים להערכת הסיכונים בחופי הים ובהם העומק והשיפוע של קרקעית הים.

### המחסור בחופים מוכרזים

בדוח מבקר המדינה מ-2010 נכתב שבשנים 1982-2008 הצטמצם מספר החופים המותרים לרחצה שלאורך הים התיכון מ-102 ל-91, ואילו אוכלוסיית המדינה גדלה באותה תקופה בשיעור של יותר מ-50%. נמצא כי בין השנים 2008-2012 הפער האמור לא הצטמצם. המחסור בחופי רחצה מוכרזים הוא אחד הגורמים לכך שאנשים פונים להתרחץ בחופים שבהם אין שירותי הצלה ושחלקם מסוכנים לרחצה, אשר בהם מתרחש רוב מקרי הטביעה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, יולי 2014, לא עשה משרד הפנים סקר שממנו ניתן יהיה להסיק היכן יש צורך בפיתוח חופים נוספים שיתרו לרחצה, כפי שהמליץ מבקר המדינה בדוח משנת 2010. הוא גם לא הכין תכנית רב-שנתית להגדלת מספרם של חופי הרחצה המוכרזים, כפי שהמליץ מבקר המדינה בדוח האמור וכפי שהנחה גם שר הפנים באוקטובר 2013.

### הפיקוח של משרד הפנים על חופי הרחצה

על פי חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964, ועל פי צווים שהוצאו מכוחו ופסיקת בתי המשפט, נדרש משרד הפנים לפקח על ביצוע הוראות החוק והצווים, הן בנוגע לחופים המותרים לרחצה והן בנוגע לחופים האסורים לרחצה. הוא נדרש לפקח גם על ביצוע הוראות החוק בידי הרשויות המקומיות.

בית המשפט המחוזי בחיפה קבע ב-2007 שעל המדינה חלה חובה לפקח על חופים שלא הוכרזו הנחזים להיות חופים מותרים לרחצה בשל סמיכותם לחופים המותרים. אגף אתרי רחצה לא מיפה את החופים האלה, וממילא לא קבע הוראות לעניין עריכת ביקורת על הנעשה בהם. נמצא גם כי האגף עשה בעונת הרחצה 2013 בקרות בחלק קטן מהחופים שלא הוכרזו, אך ללא מיפוי החופים הנחזים להיות מותרים לרחצה, לא ניתן לדעת כמה מהם בוקרו. עוד נמצא כי בעונת הרחצה 2013 נעשתה בקרה כנדרש רק ב-18 (12%) מהחופים האסורים לרחצה.

בחורף 2012-2013 וכן בחורף 2013-2014 לא ערכו נציגי משרד הפנים בדיקות שיטתיות ומקיפות בחופים שבהם הותרה הרחצה מחוץ לעונת הרחצה הרשמית, כנדרש. כ-42% (47 מ-112) מחופי הרחצה המותרים לרחצה שלא היו פתוחים בעונת החורף נבדקו לאחר שחלף יותר מחודש ממועד פתיחת עונת הרחצה 2013. בשישה מהם נמצאו ליקויים חמורים שאף עלולים לסכן חיים.

### המעקב אחר תיקון הליקויים

בחלק מהחופים שבאחריות המועצות האזוריות עמק חפר, חוף אשקלון ותמר מצא משרד הפנים ליקויים חמורים. על פי ממצאי משרד הפנים המועצות לא פעלו נמרצות לתיקונם<sup>5</sup>, ובכך היה כדי לחשוף מתרחצים לסכנה בחלק מחודשי הקיץ, ובים המלח - במשך כל השנה. המשרד היה ער לכך, אולם בשל מועדי הבקרה המאוחרים, וכיוון שהמשרד לא קבע מועד לתיקון הליקויים - פעולותיו בנושא היו בלתי אפקטיביות. הפעולות שנקטו המועצות האזוריות עמק חפר, חוף אשקלון ותמר לטיפול בחופים שבאחריותן לא היו מספקות לשם שמירה על בטיחות המתרחצים בהם.

### אכיפת תיקון הליקויים על הרשות המקומית

בספטמבר 2013 התריע מנהל אגף אתרי רחצה לפני לשכת שר הפנים ולפני מנכ"ל המשרד על כך שהמשרד אינו מחזיק בכלי אפקטיבי שיסייע לאכוף על הרשויות המקומיות את הוראותיו בנוגע לתיקון הליקויים בחופים. מנהל האגף פירט עוד לגבי הסנקציה הקיימת - סגירת החוף על מגבלותיה, שאותה יש ביכולתו להפעיל כלפי הרשות המקומית. אולם עד מועד סיום הביקורת הנהלת משרד הפנים לא דנה בנושא.

### ההמלצות העיקריות

על מנכ"ל משרד הפנים לוודא שתגובש תכנית רב-שנתית לפיתוח חופי הרחצה ולהציג בה חלופות למימונה. עוד עליו לפעול בהקדם במשותף עם הרשויות המקומיות להגדלת מספר החופים המותרים לרחצה.

על מנהל המינהל לשלטון מקומי לוודא שאגף אתרי רחצה אוסף באופן שיטתי מידע על מקרי טביעה, הן לגבי האנשים שניצלו והן לגבי האנשים שנפטרו כתוצאה מהטביעה. אם המשרד זקוק לצורך זה למידע מגופים אחרים כגון מד"א, עליו להסדיר זאת כנדרש. את המידע הזה יש לנתח, להסיק ממנו מסקנות לגבי הפעולות הנדרשות לשם שמירה על בטיחות הרחוצים בים, ולפעול בהתאם למסקנות אלה.

על משרד הפנים לערוך שינויים מהותיים בחובת הפיקוח ובפעולת הפיקוח: עליו להשלים את מיפוי החופים שלא הוכרזו הנחזים להיות מותרים לרחצה, ולקבוע נוהלי פיקוח מפורטים שיבטיחו את מילוי תפקידה של המדינה בחופים אלו; עליו לוודא שהרשויות המקומיות עורכות סקרי סיכונים כנדרש ושייערך פיקוח אפקטיבי על חופי הרחצה שבהם מותרת הרחצה גם מחוץ לעונת הרחצה הרשמית; עליו לוודא ביצוע של בקרה ראשונה בכל חופי הרחצה, כקבוע בנוהליו, מיד עם תחילת עונת הרחצה.

5 המועצה האזורית תמר פעלה בנחישות רק בנוגע לליקוי מסכן חיים בחוף אחד.

על מנכ"ל משרד הפנים לוודא שהפיקוח על הרשויות המקומיות יהיה סדור ושיטתי וייעשה בקפדנות על פי לוח הזמנים שנקבע לתיקון הליקויים, באופן שיבטיח את שלומם של המתרחצים בחופים.

על המועצות האזוריות עמק חפר, חוף אשקלון ותמר להקפיד לתקן לאלתר ליקויים שעולים בבקרה שעורך משרד הפנים בחופים שבתחום שיפוטן.

על מנהל המינהל לשלטון מקומי לבחון את טענתו של מנהל האגף על חסרונו של כלי אפקטיבי לאכיפת הוראות המשרד על רשויות מקומיות, ואם ימצא שיש בה ממש - עליו להתריע על כך לפני מנכ"ל המשרד כדי שיטפל בנושא.

## סיכום

חופי הים וחופי הכנרת משמשים את האוכלוסייה בישראל לשם בילוי ופנאי, והמתרחצים בהם סומכים על המדינה ועל הרשויות המקומיות כי ידאגו לבטיחות הרחצה בהם וימנעו סיכונים לחיי אדם. משרד הפנים ער לכך שמספרם המצומצם של החופים המותרים לרחצה בישראל אינו מספיק לצורכי האוכלוסייה, וכי מחסור זה בחופים מותרים לרחצה עלול להביא לפגיעה בחיי אדם. אף על פי כן המשרד לא פעל להגדלת מספרם של החופים המותרים לרחצה.

ממצאי הביקורת מלמדים כי הטיפול הכולל של משרד הפנים בחופי הרחצה לוקה בחסר, המשרד לא וידא שהרשויות המקומיות ערכו סקרי סיכונים כמתבקש ולא ריכזו באופן שיטתי נתונים על מקרי טביעה, בין אם הסתיימו במוות ובין אם הסתיימו בהצלה, כדי שאפשר יהיה לנתחם ולהפיק מהם לקחים.

כמו כן נמצאו ליקויים רבים במישור הפרטני - במערך הפיקוח שהפעיל משרד הפנים, לרבות טיפול חסר בליקויים, חלקם עלולים להביא לסיכון מתרחצים, שהפיקוח עצמו העלה בחופים מסוימים, ומעקב בלתי מספק של המשרד אחר הפעולות שעשו הרשויות המקומיות לתיקון הליקויים. מציאות זו נבעה בין היתר מהעובדה שהמשרד לא פעל למציאת כלי אכיפה אפקטיביים שישימשו נגד הרשויות המקומיות שלא פעלו לתיקון הליקויים.

על מנכ"ל משרד הפנים לפעול להגדלת מספרם של החופים המותרים לרחצה; כמו כן עליו לעשות לריכוז מרב הנתונים על כל מקרי הטביעה לסוגיהם, כדי שאפשר יהיה לנתחם, ללמוד את מסקנותיהם ולישמן ובכך להקטין את הסיכון לחיי אדם. עוד עליו לקבוע את מתכונת פעולתו של מערך הפיקוח ולוודא כי הוא עוקב ביעילות אחר תיקון ליקויי הבטיחות בידי הרשויות המקומיות. נוסף על אלה, עליו לפעול למציאת כלי אכיפה אפקטיביים, שניתן יהיה להפעילם בשעת הצורך נגד הרשויות המקומיות.

על המועצות האזוריות חוף אשקלון, תמר ועמק חפר לדאוג לכך שהחופים שבתחומן יהיו בטוחים לרחצה, לרבות באמצעות תיקון מידי של הליקויים שמעלה משרד הפנים.

## מבוא

1. חופי הרחצה בישראל הם משאב לאומי המשמש מיליוני תושבים ותיירים מכל שכבות הגיל לצורכי נופש עממי. לפיתוחם של החופים ולאופן אחזקתם יש משמעויות סביבתיות, כלכליות וחברתיות. שר הפנים הוא המוסמך לקבוע בצו מקום רחצה מוכרז, שבו הרחצה מותרת (להלן - חוף מותר לרחצה); לאסור בצו את הרחצה בחלק של חוף ים, של חוף נהר או של חוף אגם, אם, לדעתו, עלולה הרחצה באותו חלק לסכן את חייהם של בני אדם (להלן - חוף אסור לרחצה). השר מוסמך גם לקבוע בצו אמצעים לשמירת הבטיחות במקום הרחצה, סדרים ואיסורים החלים על השימוש בו ודרכים לפיקוח על סדרים ואיסורים אלו. נוסף על כך, בסמכותו של השר לקבוע את תקן כוח האדם של המצילים בחופים לרבות כשירותם וסמכויותיהם<sup>6</sup>.
2. במדינת ישראל כ-306 ק"מ של חופים. בשנת 2014 הותרה הרחצה ב-19 ק"מ מהם, וב-162 ק"מ מהם נאסרה הרחצה. אשר ל-125 הק"מ הנותרים, לא נקבע אם הם מותרים או אסורים לרחצה.
3. הרשויות המקומיות מפעילות את חופי הרחצה שבתחומי השיפוט שלהן. לפי חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964 (להלן - חוק ההסדרה), רשות מקומית שבתחומה נמצא מקום רחצה מוכרז חייבת לקיים בו את הוראות שר הפנים שנקבעו בצו; הן נדרשות לספק בחופים המותרים לרחצה שירותי הצלה, לדאוג לניקיונם וכן לשירותי תברואה ולמי שתייה בטוחים. עליהן גם להציב שילוט בדבר איסור רחצה בחופים האסורים לרחצה. עד שנת 2000 משרד הפנים מימן את אחזקתם והפעלתם של חופי הרחצה, ומשנה זו הרשויות המקומיות הן הנושאות בעלויות הפיתוח של חופי הרחצה החדשים ובעלויות השוטפות של אחזקת החופים הקיימים. משרד הפנים מסייע לרשויות המקומיות בכל הנוגע לפיתוח חופי רחצה קיימים ולרכישה של ציוד הצלה ושילוט.
4. עונת הרחצה נמשכת כשישה חודשים בכל שנה, מא' באייר עד כ"ט בתשרי<sup>7</sup>. בשנת 2014 נמשכה עונת הרחצה מתחילת מאי עד סוף אוקטובר.
5. בשנים 2007-2013 טבעו למוות בחופי ישראל במהלך עונת הרחצה 240 בני אדם. 88% ממקרי הטביעה אירעו בחופים שלא הוכרזו, בחופים אסורים לרחצה או בחופים שמותרים לרחצה בשעות שבהן אין שירותי הצלה. ממחקר שהוגש למשרד הפנים עלה שנוסף על מקרי הטביעה שהסתיימו במוות, במהלך שלוש שנים, 2008-2010, נמשו מהמים 530 רוחצים אשר פונו לטיפול רפואי; 72% מהם - מהים התיכון<sup>8</sup>.
6. אגף רישוי עסקים ואתרי רחצה במינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים אחראי לבדיקת הבקשות של רשויות מקומיות להכריז על חופים שבהם מותרת הרחצה ולהכנתן של בקשות אלו לאישורו של שר הפנים, וכן לפיתוחם של החופים המותרים לרחצה ולשמירה על הבטיחות ועל הביטחון של המתרחצים בהם. האגף מפעיל מערך פיקוח לבדיקת הביצוע של הוראות החוק ושל התקנות והצווים שנתקנו על פיו<sup>9</sup>.

- 
- 6 חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964.
  - 7 עונת הרחצה נקבעה על ידי שר הפנים בצו הסדרת מקומות רחצה (סדרים ואיסורים במקומות רחצה מוכרזים), התשכ"ה-1965. בצו גם נקבע כי בים המלח עונת הרחצה נמשכת כל השנה.
  - 8 גיאוקרטוגרפיה אסטרטגיה של מידע, "ניהול חופי ים בישראל בהיבט בטיחות המתרחצים, סוגיות משפטיות, כלכליות ומנהליות", ינואר 2013. במחקר צוין כי קיים קושי לאסוף את מלוא הנתונים בנוגע למקרי הטביעה וההצלה בחופי ישראל.
  - 9 עד דצמבר 2013 היה האגף חלק מהמינהל לשעת חירום במשרד הפנים. החל מינואר 2014 הוא פועל במסגרת מינהל השלטון המקומי.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-יולי 2014 בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים האלה: הערכת הסיכונים בחופים ואיסוף המידע על מקרי הטביעה בהם, המחסור בחופים מוכרזים והפיקוח על חופי הרחצה. כמו כן בוצע מעקב אחר מקצת הליקויים שהועלו בדוח הקודם של מבקר המדינה מ-2010, הנוגעים לפעילותו של משרד הפנים כאחראי על נושא חופי הרחצה<sup>10</sup>. הבדיקה נעשתה במשרד הפנים. בדיקות השלמה נערכו במועצה האזורית תמר, במועצה האזורית חוף אשקלון ובמועצה האזורית עמק חפר.

## הערכת סיכונים ואיסוף מידע על מקרי טביעה

על פי סעיף 4(א) בחוק ההסדרה, על שר הפנים לקבוע בצו "אמצעים לשמירת הבטיחות והתברואה במקום רחצה"; "סדרים לשימוש במקום רחצה, לרבות איסור הרחצה בו בזמנים ובנסיבות שיש בהם סכנה לבטיחותם ולבריאותם של המתרחצים" ו"דרכי הפיקוח על סדרים ואיסורים כאמור".

קביעת הסדרים להבטחת השמירה על בטיחות הרוחצים וההחלטה אם להתיר רחצה בחוף מסוים טעונים איסוף של מידע נרחב ומפורט בדבר מאפייני החוף. כך למשל מושפעת מידת הסכנה של הרחצה בחוף משיפוע קרקע הים ומהימצאותם של סלעים ושוניות בסמוך לחוף. איסוף נתונים על מקרי טביעה שאירעו בחופים, ריכוז נתונים אלה וניתוחם, עשויים גם הם לספק מידע חיוני הנחוץ להחלטה זו.

1. א. בפרוור 2005 הורה מנכ"ל משרד הפנים דאז לרשויות המקומיות השוכנות לאורך החופים לערוך סקר סיכונים<sup>11</sup> של החופים. נקבע כי הרשויות יתבססו על סקר זה לשם מתן המלצה למשרד הפנים לגבי סיווגם של החופים כמותרים או כאסורים לרחצה. ככלי עזר לסיווג החופים העביר המשרד לרשויות המקומיות תבחינים להערכת הסיכונים בחופי הים, והטיל עליהן להשתמש בתבחינים אלה בביצוע הסקר. בין היתר דובר במשתנים כגון העומק והשיפוע של קרקעית הים וזיהום מי הים בשל זרימת ביוב.

מדי שנה מפרסם אגף אתרי רחצה הנחיות לקראת פתיחת עונת הרחצה. בהנחיה שפרסם האגף לקראת פתיחת עונת הרחצה בשנים 2013 ו-2014 הוא הבהיר לרשויות המקומיות שעליהן לערוך סקר סיכונים לכל החופים המצויים בתחום שיפוטן, לרבות חופים אסורים לרחצה וחופים שלא הוכרוזו. על פי הנחיות האגף לשנת 2014, על הרשויות המקומיות להעביר לידי האגף לפני פתיחת כל עונת רחצה את סקרי הסיכונים המתייחסים רק לחופים המותרים לרחצה. על הרשות המקומית הוטל לנקוט בצעדים הנדרשים להסרת סיכונים שיאותרו בסקרי הסיכונים.

ב. בדוח מבקר המדינה מ-2010 הועלה כי הרשויות המקומיות ששוכנות לחופי הים התיכון לא עשו סקרי סיכונים בחופים שבתחומן, בהם חופים שלא הותרו לרחצה ועם זאת פוקד אותם קהל רב. על אף החשיבות באיתורם של החופים המסוכנים לרחצה, משרד הפנים לא וידא שהרשויות המקומיות השוכנות לחופי הים התיכון מיישמות את הנחייתו לבצע

10 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (2010), "פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון" (2010), עמ' 409-452.

11 סקר הסיכונים כולל מדדים להערכת הסיכונים בחופי הים ובהם העומק והשיפוע של קרקעית הים.

סקר סיכונים. בעניין זה העיר משרד מבקר המדינה, שמן הראוי שמשרד הפנים יפקח ביתר שאת על ביצוע סקרי הסיכונים על ידי הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן מצויים חופים ים.

בתקופת הביקורת היו 140 חופים מותרים לרחצה בשטחיהן של 24 רשויות מקומיות. נמצא שבשנת 2014 לפני פתיחת עונת הרחצה, הוגשו למשרד הפנים סקרי סיכונים הנוגעים ל-112 מהחופים, ולא הוגשו לו סקרים הנוגעים ל-20% מהם. במהלך העונה הוגשו למשרד סקרים הנוגעים ל-18 חופים נוספים (13% מהחופים), אך סקרי הסיכונים בנוגע ל-7% מהחופים לא הוגשו לו עד לתום העונה. משרד הפנים לא וידא אפוא שהרשויות פועלות על פי הנחיותיו ועורכות סקרי סיכונים בכלל החופים המותרים לרחצה שבתחומי שיפוטן, והוא לא עקב ביעילות אחר הגשתם של סקרים אלו.

ג. משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי הרשויות המקומיות אמנם אחראיות לבצע סקר סיכונים על שלושת סוגי החופים האמורים, אך עליהן להעביר לידי רגל את סקרי הסיכונים הנוגעים לחופים המותרים לרחצה, משום שמטרת הסקר היא לוודא שאין סכנות או מפגעים שעלולים לסכן מתרחצים בחופים המותרים לרחצה. עוד מסר המשרד כי אין טעם לדרוש מהרשות המקומית לבצע סקר סיכונים במקום שכבר הוכרו כאסור לרחצה, שכן זה הוכרו ככזה בעקבות סקר סיכונים קודם שנעשה. הוא הוסיף כי יפעל כדי שהרשויות המקומיות יעבירו אליו את סקרי הסיכונים עד סמוך למועד פתיחת עונת הרחצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי אם אין צורך בעריכת סקר סיכונים בחופים שלא הותרו לרחצה, אזי עליו לתקן את הנחיותיו בהתאם. משעה שהנחה המשרד את הרשויות המקומיות לערוך סקרי סיכונים בנוגע לשלושת סוגי החופים האמורים כדי לאתר חופים ים מסוכנים לרחצה, עליו לוודא שהן עושות זאת.

2. במהלך עונות הרחצה בשנים 2007-2013 טבעו למוות 240 בני אדם, ובממוצע כ-34 בני אדם בכל שנה; כ-12% מהם טבעו בחופים מותרים לרחצה, בעת שפעלו בהם שירותי ההצלה; כ-21% טבעו בחופים מותרים לרחצה בעת שלא פעלו בהם שירותי הצלה; כ-38% מהם טבעו בחוף אסור לרחצה; כ-26% טבעו בחופים שלא הוכרו; בנוגע ל-3% ממקרי הטביעה - במשרד לא היה מידע לגבי סיווגו של החוף שבהם אירעו.

ריכוז וניתוח של נתונים הנוגעים למקרים שבהם טבעו בני אדם למוות ולמקרים שבהם הם ניצלו מטביעה, עשויים לספק למשרד הפנים מידע חיוני שיסייע להחלטה אם להכריז על החופים כמותרים לרחצה או כאסורים לרחצה וכן מידע על היקפם של שירותי ההצלה הנדרשים. המידע הזה עשוי לשמש להפקת לקחים לשם מניעת מקרי טביעה בעתיד. ואכן, משרד הפנים ציין באתר האינטרנט שלו שאחד מתפקידיו הוא ריכוז מידע על מקרי טביעה. כמו כן פנה המשרד במרץ 2013 למגן דוד אדום בישראל (מד"א), כדי לקבל נתונים רלוונטיים בנושא (בעניין זה ראו להלן).

בנוגע למקרי טביעה למוות, הורה משרד הפנים לרשויות המקומיות לדווח לו על כל מקרה טביעה למוות בכל החופים, בכל שעה משעות היממה ובכל עונות השנה. המשרד לא הורה לרשויות לדווח לו על מקרים שבהם אדם טבע וניצל. עם זאת, בסוף עונת הרחצה של שנת 2012 ושל שנת 2013 הורה אגף אתרי רחצה למחוזות המשרד להעביר אליו מכל רשות



מקומית נתונים מרוכזים על מספר המקרים שבהם אדם טבע וניצל במהלך העונה, וכן את עיקרי הסיבות לטביעה, כגון ים גלי או אי-תשומת לב המתרחצים. האגף לא ביקש לקבל מידע מפורט על כל מקרה.

נמצא כי, למשרד הפנים יש מידע על מקרי הטביעה שהסתיימו במוות, כולל אלה אשר לא אירעו בעונת הרחצה, אך הוא לא ריכז את המידע שהתקבל לגביהם לצורך הפקת לקחים. עוד נמצא כי המידע הקיים במשרד הפנים על אודות מקרי טביעה שבהם אדם טבע וניצל הוא חלקי וחסר<sup>12</sup>, וגם הוא לא רוכז באופן המאפשר ניתוח כלל המקרים ואיתור חופים מסוכנים, לשם הפקת לקחים ומניעת מקרי טביעה בעתיד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי המינהל לשלטון מקומי ער לחשיבות איסוף הנתונים בדבר מקרי טביעה, והוא פועל על מנת להסדיר בדיון את הנושא. המשרד ציין כי המידע שהוא אוסף משמש אותו לצרכים שונים, ובכלל זה הכנת תשדירי הסברה לציבור, תגבור רשויות מקומיות באמצעי הצלה והעברת תקציבים לרשויות לצורך שילוט החופים. כמו כן משמש אותו המידע לשם טיפול בתביעות משפטיות.

3. על פי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, מסירת מידע בין גופים ציבוריים<sup>13</sup> מותרת, בין היתר, אם היא דרושה למטרת ביצוע כל חיקוק או למטרה במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע או מקבלו. בתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, נקבעו נוהלי ביצוע להעברת מידע בין גופים ציבוריים. נהלים אלה קבעו כי מסירת מידע כדרך קבע לא תיעשה אלא לאחר שנערך נוהל התקשרות להעברת המידע בין שני הגופים. בנוהל זה ייושמו העקרונות של אבטחת המידע, לרבות בקרת הגישה למידע ורישום שיטתי של המידע הנמסר.

אגף אתרי רחצה ראה כאמור צורך לקבל ממד"א נתונים על מקרי טביעה, משום שחלק ממקרי הטביעה מתרחשים לאחר שעות הפעילות של שירותי ההצלה בחופים. הנושא נדון בדיון משותף לנציגי האגף ולנציגי מד"א במרץ 2013, אולם לא הוסדרה מסגרת עבודה משותפת שמאפשרת העברת המידע הזה.

מד"א מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי הוא צבר מידע רב על טביעות, ולמידע זה עשוי להיות ערך רב גם עבור משרד הפנים. הוא הוסיף שהעברת המידע למשרד הפנים טעונה הסדרת העניין, על פי הוראות הדין, והקצאת משאבים של משרד הפנים לשם התאמת המידע לצורכי המשרד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מנהל המינהל לשלטון מקומי לוודא שאגף אתרי רחצה אוסף באופן שיטתי מידע על מקרי טביעה, הן לגבי אנשים שניצלו והן לגבי אנשים שנפטרו כתוצאה מהטביעה. אם המשרד זקוק לצורך זה למידע מגופים אחרים כגון מד"א, עליו לפעול להסדיר זאת, כנדרש בהוראות הדין. את המידע הזה יש לנתח, להסיק ממנו מסקנות לגבי הפעולות הנדרשות לשם שמירה על בטיחות הרוחצים בים, ולפעול בהתאם למסקנות אלה.

12 כאמור, נתוני המחקר שהוצגו בנוגע למקרים שבהם אדם טבע וניצל אינם מלאים.

13 משרדי ממשלה, מוסדות מדינה, רשויות מקומיות וגופים אחרים, הממלאים תפקיד ציבורי על פי דין.

## מחסור בחופים מותרים לרחצה

### היקף החופים המותרים לרחצה

1. בדוח מבקר המדינה מ-2010 נכתב שבשנים 1982-2008 הצטמצם מספר החופים המוכרזים לאורך הים התיכון מ-102 ל-91, ואילו אוכלוסיית מדינת ישראל גדלה באותה תקופה בשיעור של יותר מ-50%. מבקר המדינה העיר שמן הראוי שמשרד הפנים, בשיתוף עם הרשויות המקומיות, יפעל להגדלת מספרם של חופי הרחצה המוכרזים.

גם משרד הפנים העלה את המחסור בחופי רחצה מותרים לרחצה: בספטמבר 2013 הציג מנהל אגף אתרי רחצה לפני לשכת שר הפנים ולפני מנכ"ל המשרד את סוגיית המחסור בחופים המותרים לרחצה, ואת הקושי של הרשויות המקומיות לממן את הפעלת החופים.

התברר כי בין השנים 2008-2012 גדלה אוכלוסיית ישראל בכ-6.8% נוספים<sup>14</sup>, ואורך החופים המותרים לרחצה בחופי הים התיכון גדל ב-6.9%, מ-13 ק"מ ל-13.9 ק"מ. כיוון שכך, הפער האמור בין שיעור הגידול באוכלוסיית ישראל לבין הגידול באורך החופים לאורך הים התיכון לא הצטמצם. בלוח מס' 1 מוצגים הפרטים.

לוח מס' 1

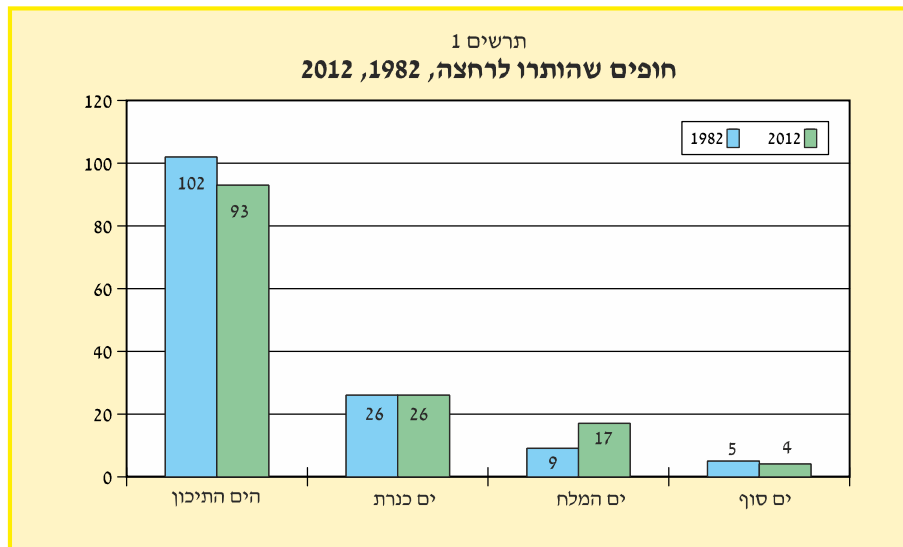
מספר החופים לסוגיהם ואורכם הכולל בק"מ ב-2012<sup>15</sup>

אורך החופים שלא הוכרזו	חופים אסורים לרחצה		חופים מותרים לרחצה		
	אורך החופים	מספר החופים	אורך החופים	מספר החופים	
98.2	75.9	82	13.9	93	הים התיכון
24.3	30.3	45	2.4	26	הכנרת
1.4	46.8	7	1.8	17	ים המלח
1.6	8.7	12	0.9	4	ים סוף
-	2.4	2	-	-	נהר הירדן*
125.5	164.1	148	19.0	140	סה"כ

\* החופים האלה לא נכללו בחישוב הסך הכול של חופי ישראל.

2. להלן בתרשים מס' 1 נתונים על מספר החופים המותרים לרחצה בשנים 1982 ו-2012:

14 לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2012, לוח ב/1.  
15 צו הסדרת מקומות רחצה (מקומות רחצה אסורים ומוכרזים בים התיכון, בים כנרת, בנהר הירדן, בים המלח ובים סוף), התשס"ד-2004. מפעם לפעם מפרסם שר הפנים צו הכולל רשימת חופים מעודכנת. הצו האחרון שפורסם במועד סיום הביקורת, יולי 2014, הוא תיקון לצו משנת התשע"ב-2012.



כ-64% ממקרי הטביעה למוות מתרחשים כאמור בחופים שאינם מותרים לרחצה. נמצא כי המחסור בחופים רחצה מותרים לרחצה הוא אחד הגורמים לכך שמתרחצים פונים להתרחץ בחופים שלא הוכרו ובחופים אסורים לרחצה שבהם אין שירותי הצלה ושחלקם מסוכנים לרחצה - חופים אשר בהם מתרחשים רוב מקרי הטביעה.

3. פיתוח חוף ים ואחזקתו כרוכים בהשקעת משאבים, בעיקר של הרשות המקומית: עלות ממוצעת של פיתוח חוף ים באורך של 150 מטר מוערכת, נכון לספטמבר 2014, בכ-0.8 מיליון ש"ח; עלות שנתית שוטפת לאחזקת חוף ים מותר לרחצה היא כ-1.2 מיליון ש"ח. כאמור משרד הפנים מסייע לרשויות המקומיות בכל הנוגע לפיתוח חופי רחצה קיימים ולרכישה של ציוד הצלה ושילוט. המשרד הקצה לפעולות אלו בכל אחת מהשנים 2012 ו-2013 כ-6 מיליון ש"ח.

בתחילת 2011 התקשר משרד הפנים עם חברה פרטית לשם עריכת מחקר בנושא ניהול חופי הים בישראל בהיבט של בטיחות המתרחצים. המחקר<sup>16</sup> העלה כי הפער הגדול והולך בין מיעוט החופים המותרים לרחצה אל מול הגידול הטבעי של אוכלוסיית ישראל - יוצר מצוקה אמיתית; נדרש תקציב ייעודי או פיתוח מנגנון כלכלי שיעודד את הרשות המקומית לפעול לתוספת חופים מותרים לרחצה. במחקר הודגש כי עלות פיתוח החופים, הפעלתם ואחזקתם היא המגבלה העיקרית המונעת פיתוח של חופים נוספים ופתיחתם לרחצה. במחקר הומלץ למצוא דרכים למימון הוצאות הפיתוח של החופים שיוותרו לרחצה.

באפריל 2013 התקיים דיון במשרד בנוגע למחקר האמור, שבו השתתפו, בין היתר, מנהל המינהל לשלטון מקומי ומנהל אגף אתרי רחצה. נמצא כי בדיון לא נדונו לגופן מסקנות המחקר, ולא הוחלט אם לאמץ מסקנות אלו, לרבות בנוגע למחסור בחופים המותרים לרחצה ולמשמעויותיו.

4. מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם מ-2010 כי על משרד הפנים לעשות סקר שיבחן את הצורך בהוספת חופי רחצה מותרים לרחצה ואת הפריסה הנדרשת של החופים האלה לאורך הים התיכון; הסקר יכול נתונים על אורך החופים שבתחומה של כל רשות מקומית; המצב הסוציאקונומי של רשות זו; מספר התושבים המתגוררים בה ומספר האנשים הפוקדים את חופי הרחצה שבתחומה. לקיומו של סקר כזה נודעת חשיבות גם לצורך איתור החופים שהרחצה בהם לא הותרה, ושאליהם פונים מתרחצים בשל המחסור בחופים מותרים לרחצה. לאחר איתור חופים כאלה אפשר לבחון אם להתיר את הרחצה בהם ובכך להקטין סיכון לחיי אדם.

**נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, יולי 2014, משרד הפנים לא עשה סקר לבחינת הצורך בהוספת חופים מותרים לרחצה.**

5. על פי תשובתו של משרד הפנים, בספטמבר 2014 הוא ערך מיפוי של החופים על פי הרשויות המקומיות שבתחומן הם מצויים, ופירט בו נתונים על סך כל אורך החופים - ובכלל זה החופים המותרים לרחצה, החופים האסורים לרחצה וחופים שלא הוכרו; על מספר החופים המותרים לרחצה; על המצב הסוציאקונומי של הרשות; על מספר התושבים המתגוררים בה ועל מספר האנשים הפוקדים את חופי הרחצה שבתחומה. עוד נכללו במיפוי נתונים על העלות הממוצעת של פיתוח החוף ואחזקתו, על פרויקטים מניבים שמצויים בחופים ועל תכניות של 12 רשויות מקומיות לפיתוח 15 חופי רחצה נוספים בסך הכול. המשרד ציין בתשובתו כי מיפוי זה כולל נתונים על חופים שלא הותרו לרחצה, אולם בפועל פוקדים אותם מתרחצים, ועל פי בדיקתו ניתן להתיר אותם לרחצה.

**מיפוי החופים שערך משרד הפנים כולל את רוב המידע הנדרש, אולם לא ניתן להסיק ממנו היכן יש צורך בפיתוח חופים נוספים שיתרו לרחצה. תחת זאת, מפורטות בו תכניות לפיתוח חופים חדשים של 12 מ-25 הרשויות המקומיות. כמו כן, הנתונים על מתרחצים בחופים שלא הוכרו היה חלקי בלבד, שכן הוא נגע רק לאותן 12 רשויות. משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד הפנים להשלים את המידע החסר, כך שהוא יכלול את כל הצרכים הרלוונטיים לפיתוח חופי הרחצה החדשים.**

6. בדוח מבקר המדינה מ-2010 גם נקבע כי על המשרד להכין תכנית רב-שנתית להגדלת מספרם של חופי הרחצה המוכרזים.

כאמור, בספטמבר 2013 הציג מנהל אגף אתרי רחצה לפני לשכת שר הפנים ולפני מנכ"ל המשרד את סוגיית המחסור בחופים מותרים לרחצה במדינה ואת הקושי של הרשויות המקומיות לממן את הפעלת החופים. באוקטובר 2013 קבע שר הפנים דאז מר גדעון סער כי יש לעודד הכרזה על חופים כמותרים לרחצה, והורה לאגף אתרי רחצה להכין תכנית רב-שנתית לשם הכרזה על חופים נוספים כמותרים לרחצה ולפרט בה את המשאבים הדרושים ליישומה.

**במשך ארבע שנים מאז דוח מבקר המדינה, וכשנה מאז קביעת שר הפנים דאז כי יש לעודד הכרזה על חופים מותרים לרחצה, לא החל משרד הפנים ואגף אתרי רחצה שבו להכין תכנית רב-שנתית לפיתוח חופי רחצה חדשים.**

משרד הפנים השיב כי פיתוח חופי רחצה נוספים שהם מותרים לרחצה מותנה בנכונות רשות מקומית להשקיע בכך משאבים, והמשרד אינו יכול לכפות זאת על הרשות. המשרד הוסיף כי הוא פנה לאגף התקציבים במשרד האוצר בספטמבר 2014 כדי שזה יקצה 40 מיליון ש"ח

לפיתוח חופים נוספים, וכשיאושר תקציב זה יוכל המשרד להכין תכנית רב-שנתית כאמור. אגף תקציבים השיב כי פנייה למשרד האוצר בבקשה להעמיד מקורות תקציביים אינה פתרון קסם לבעיה זו, היות שגם תקציב המדינה נתון למגבלת הוצאה; יש לגבש מודל שיכלול יצירת הכנסות לרשויות מחופי רחצה, באופן שיאפשר להן לתחזק חופים אלו לטובת הציבור.

בתגובה על תשובת משרד האוצר השיב משרד הפנים בינואר 2015 כי עלויות התחזוקה וההפעלה של חוף רחצה הן גבוהות והן מושתות על הרשות המקומית, וכי כל הניסיונות להקים נכסים מניבים לכיסוי העלויות, בעיקר ברשויות מקומיות בפריפריה, נחלו כישלון. משרד הפנים הוסיף כי לדעתו, הצעת משרד האוצר אינה ישימה, ונדרש תקציב מיוחד ממשרד האוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לגבש תכנית רב-שנתית בלי להתנות את גיבושה בתשובת משרד האוצר לפנייתו. כיוון שמתשובות משרד הפנים ומשרד האוצר עולה אי-הסכמה בדבר דרכי המימון של התחזוקה וההפעלה של חופים חדשים, יש מקום שבתכנית שיגבש משרד הפנים יפורטו גם חלופות המימון, והן יוצגו למשרד האוצר לצורך קידום הליך קבלת ההחלטה בנושא.

7. כדי להכריז על חוף כמותר לרחצה על הרשות המקומית להגיש למשרד הפנים, באמצעות אגף אתרי רחצה, בקשה להכריז עליו ככזה לא יאוחר מ-90 ימים לפני תחילת עונת הרחצה, ועליה לצרף לבקשה תיעוד מתאים. אגף אתרי רחצה<sup>17</sup> והיועץ המשפטי למשרד בודקים את הבקשות להכרזה, ואם הם סבורים שאפשר לאשר את הבקשה, מגבש היועץ המשפטי נוסח צו שבו מפורטת רשימת החופים האסורים לרחצה והחופים המוכרזים לרחצה, לרבות נקודות הציון של גבולות החוף, ואת נוסח הצו מעביר היועץ המשפטי לבחינה ולאישור של מנכ"ל המשרד. אם המנכ"ל סבור שיש לאשר את הצו, וכאשר נכלל בצו מקום רחצה הסמוך לנמל<sup>18</sup>, הוא מועבר תחילה לבחינה של שר התחבורה. אם סבור השר שיש לאשרו - עובר הצו לאישורו הסופי של שר הפנים, המוסמך על פי חוק להחליט אם לקבוע את הצו, ואם כן - לפרסמו ברשומות.

על פי צו שפרסם שר הפנים ב-2011, הרחצה ב"חוף אכזיב - מועדון היס התיכון" (להלן - חוף אכזיב) הייתה אסורה. נמצא כי אגף אתרי רחצה קיבל את בקשת המועצה האזורית מטה אשר להכריז על החוף הזה כמותר לרחצה עוד באפריל 2013, לפני פתיחת עונת הרחצה 2013, אך רק כשנה לאחר מכן, במרץ 2014, הוא המליץ לאשר את הבקשה. באותו מועד הוא המליץ לאשר גם בקשה של רשות מקומית אחרת, שהוגשה בפברואר 2014, והעביר את שתי הבקשות לבדיקה בלשכה המשפטית. משקיבל בקשה שלישית לאחר פתיחת עונת הרחצה 2014, בסוף מאי 2014 (מהמועצה המקומית מגדל), השהה את הטיפול בשתי הבקשות הראשונות עד לסיום בדיקת הבקשה השלישית. מכאן ואילך טופלו שלוש הבקשות יחד, והן נכללו בטיזת הצו. כעבור ארבעה חודשים, לקראת סיום עונת הרחצה - באוגוסט 2014, העבירה הלשכה המשפטית את נוסח הצו (שהתייחס לשלוש הבקשות) לאישורו של מנכ"ל המשרד; כעבור חודש אישר מנכ"ל המשרד את הצו והוא הועבר לקבלת אישורו של שר הפנים קודם להעברתו לשר התחבורה.

נמצא כי חוף אכזיב פעל בעונת הרחצה 2013 ו-2014 בלי שהוא הוכרז בצו על ידי שר הפנים כחוף מותר לרחצה וכך גם החוף בתחום המועצה האזורית מגדל שפעל בעונת הרחצה 2014

17 הבקשות נבדקות גם בידי אגף מידע גיאוגרפי וטכנולוגיית מידע במשרד.  
 18 על פי חוק ההסדרה, אם שר הפנים רוצה לקבוע בצו מקום רחצה מוכרז סמוך לנמל, הצו יהיה טעון הסכמת שר התחבורה.

ללא הכרזה כאמור. שני החופים הופעלו בידי הרשויות המקומיות בידיעת משרד הפנים. באפריל 2013 אף כתב אגף אתרי רחצה לראש המועצה האזורית מטה אשר שכיוון שעונת הרחצה 2013 החלה, ומתרחצים רבים יגיעו לחוף אכזיב, אין מניעה מהצבת שירותי רחצה בטרם יכריז המשרד רשמית על החוף כמותר לרחצה. האגף הסביר במהלך הביקורת את הצורך להציב בחוף זה שירותי הצלה קודם להכרזה רשמית, בכך שהוא צמוד לחוף מוכרז לרחצה ו"אף חופף לו", והמתרחצים עוברים מהחוף המוכרז לזה שאינו מוכרז.

שר התחבורה מר ישראל כ"ץ השיב כי פניית שר הפנים התקבלה בלשכתו בסוף אוקטובר 2014, ולאחר בדיקה מקיפה של נוסח הצו הועברה באמצע נובמבר 2014 הבהרה למשרד הפנים, לפיה קיימת בעייתיות בהכרזת חוף מסוים, וכי משרד התחבורה יכול לאשר את הצו, למעט ההכרזה של חוף זה. הוא הוסיף כי בתחילת דצמבר 2014 סוכם עם משרד הפנים שהוא יכין נוסח מתוקן לצו.

המועצה האזורית מטה אשר צירפה לתשובתה רשימה של חופי רחצה מוכרזים לעונות הרחצה 2013 ו-2014, המוצגת באתר האינטרנט של המשרד, ובהן מצוין כי חוף אכזיב מוכרז לרחצה. המועצה האזורית מגדל השיבה כי לחוף האמור שבתחום אחריותה מגיעים נופשים רבים במהלך הקיץ, וכי היא פעלה כדי להגיש בו שירותי הצלה, בידיעת משרד הפנים.

במהלך שתי עונות רחצה לא השלים משרד הפנים את הטיפול הנדרש להחלטה אם להכריז על חוף אכזיב כמותר לרחצה אם לאו, והטיפול בחוף אחר לא הושלם במשך עונה אחת. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו להקפיד שלא לאשר לרשויות המקומיות להפעיל חופים שלא הוכרזו לרחצה. עוד עליו לוודא כי הוא לא יכול חופים שלא הוכרזו לרחצה ברשימת החופים המוכרזים לרחצה.

משרד הפנים השיב כי האגף יפעל לאשר את הבקשות להכריז על חופים כמותרים לרחצה, ולהעבירן לשר לשם הכרזה בתחילת עונת הרחצה. המשרד הוסיף כי הוא יפעל על פי הערות משרד מבקר המדינה.



עקב מספרם המצומצם של חופי הים המותרים לרחצה, עלולים רבים לרחוץ בחופים שלא הותרו לכך, דבר המהווה סכנה לציבור ואף עלול להביא לפגיעה בחיי אדם. נוכח המחסור בחופים מותרים לרחצה, העיר מבקר המדינה עוד ב-2010 על הצורך לסקור את החופים כדי לבחון אם יש צורך להכריז על חופים נוספים כמותרים לרחצה. גם שר הפנים הורה להכין תכנית רב-שנתית לצורך כך, אולם כשנה לאחר הנחיית השר לא השלים המשרד את הכנתה של התכנית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנכ"ל משרד הפנים ד"ר שוקי אמרני לפעול בהקדם, במשותף עם הרשויות המקומיות, להגדלת מספר החופים המותרים לרחצה. עוד עליו לוודא כי תהליך ההכרזה על חופים חדשים שמבקשות רשויות מקומיות להפעיל, יבוצע ביעילות ויסתיים לפני פתיחת עונת הרחצה.

## הפיקוח של משרד הפנים על חופי הרחצה

### אחריות הפיקוח על חופי רחצה - רקע נורמטיבי

1. על פי חוק ההסדרה, רשאי שר הפנים לאסור בצו את הרחצה בחלק של חוף ים, של חוף נהר או של חוף אגם שגבולותיו קבועים בצו, אם הרחצה באותו חלק עלולה, לדעתו, לסכן חייהם של בני אדם. במקום שהרחצה נאסרה בו תציב הרשות המקומית שבתחומה נמצא החוף שלטים לציון דבר האיסור<sup>19</sup>.
- החוק הסמיך את שר הפנים לקבוע בצו גם שמקום פלוני שגבולותיו קבועים בצו יהיה מקום רחצה מוכרז, וכמו כן הסמיכו לקבוע הוראות לגבי חופים כאלה. הוראות אלה עוסקות, בין היתר, באמצעים לשמירת הבטיחות והתברואה בחופים המוכרזים, בסדרים ובאיסורים החלים על השימוש בהם וכן בדרכי הפיקוח על אכיפתם של סדרים ואיסורים אלו; בתוך כך הוסמך השר לקבוע את כשירותם, סמכויותיהם, חובותיהם ודרכי פעולתם של המצילים ומגישי העזרה הראשונה המוצבים בחוף הרחצה, וכן את מספר המשרות הנדרש.
2. חוק ההסדרה הטיל גם חובות על רשות מקומית: רשות שבתחומה נמצא מקום רחצה מוכרז חייבת לקיים בו את הוראות שר הפנים האמורות; היא רשאית באישור שר הפנים לקבוע בחוק עזר הוראות להסדרת הרחצה, למשל בנושא סדרי הבטיחות ושמירת הניקיון, וזאת במקרה שהוראות אלה לא נקבעו בחוק ההסדרה או בצו שניתן על פיו.
3. בצו הסדרת מקומות רחצה (סדרים ואיסורים במקומות רחצה מוכרזים), התשכ"ה-1965, קבע שר הפנים הוראות, בין היתר, בנוגע למספר תחנות ההצלה שיש להקים בכל קטע חוף, בנוגע לציוד ההצלה שצריך להימצא בהן בעונת הרחצה, למספר תחנות העזרה הראשונה שיש להקים בכל חוף ולציוד העזרה הראשונה שצריך להיות בהן. בצו פורטו הסמכויות של מפקח הרחצה שהוסמך על ידי שר הפנים למשל שעליו לחייב גידור של קטע מסוכם הקיים במקום רחצה מוכרז לרחצה. על פי הצו, רשאי מפקח הרחצה להיכנס בכל עת לכל מקום רחצה מוכרז כדי לבדוק אם נתמלאו הוראות הצו. אם נוכח מפקח הרחצה כי לא נתמלאה הוראה מהוראות צו זה<sup>20</sup>, יודיע על כך מיד לשר או למי שהוסמך לכך. לאחר התייעצות עם משרת ישראל, עם משרד הבריאות ועם הרשות המקומית שבתחומה נמצא מקום הרחצה - רשאי מפקח הרחצה לאסור את הרחצה במקום מוכרז לרחצה לתקופה שלא תעלה על ארבעה עשר יום, אם נוכח שדרוש לעשות כן מטעמי בטיחות או תברואה.
4. בתי המשפט קבעו כי הסמכויות שהוקנו למדינה בחוק ההסדרה ובצווים שהוצאו מכוחו יוצרים חובת זהירות על המדינה. באפריל 2007 קבע בית המשפט העליון כי למדינה ולרשויות המקומיות יש מידע בכל הנוגע לסיכונים הגלומים באתרי החוף השונים, מידע המועבר אליהם, בין היתר, באמצעות המפקחים המתמנים על ידי שר הפנים. כמו כן יש בידן כלים ליתן מענה לסיכונים אלו, לרבות בדרך של סגירת חופים שמסיבות אלה ואחרות אינם ראויים לרחצה. האזרחים הפוקדים את החופים - ובמיוחד את החופים המוסדרים והמתורים לרחצה - מסתמכים על כך שהגופים הללו ימלאו את תפקידם נאמנה. אשר על כן, אי-הפעלה של הסמכויות הסטטוטוריות, הנתונות בידי המדינה ובידי הרשויות המקומיות, עלולה להגיע כדי רשלנות ולהקים לניזוקים עילת תביעה בנוזקין<sup>21</sup>. בתי המשפט המחוזיים ובית המשפט העליון

19 מספר השלטים, צורתם ואופן הצבתם ייקבעו על ידי שר הפנים בתקנות.

20 למעט הוראות הסעיפים 12(ג) ו-14(ב) לצו.

21 ע"א 10457/04 אטריק נ' החברה לתפעול החוף השקט 1998 בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 17.4.07).

הטילו על המדינה אחריות במקרים שבהם היא לא הפעילה את סמכותה לפקח על החופים ולשמור על ביטחון המתרחצים בהם.<sup>22</sup> בית המשפט המחוזי גם קבע כי המחוקק, עת ראה לנגד עיניו את הדאגה לביטחונם של המתרחצים בחופי הארץ, קבע סמכויות פיקוח נרחבות, אשר במסגרתן נדרשת המדינה לפקח על אופן אחזקת החופים בידי הרשויות המקומיות.<sup>23</sup>

5. היו מקרים שבהם נפסק כי המדינה לא פיקחה כנדרש על חופי הרחצה שבהם התרחשו הטביעות, וכי הרשויות המקומיות לא עמדו בהוראות הדין. בתי המשפט חייבו את המדינה ואת הרשויות המקומיות לפצות את משפחות הטובעים בסכומים ניכרים.<sup>24</sup>

משרד הפנים נדרש אפוא לפקח על ביצוע הוראות החוק והצווים שהוצאו מכוחו הן בנוגע לחופים המותרים לרחצה והן בנוגע לחופים האסורים לרחצה. הוא נדרש לפקח גם על ביצוע הוראות הדין בידי הרשויות המקומיות.

## פעולות מערך הפיקוח

אגף אתרי רחצה אחראי, בין היתר, על הפעלה ועל הנחייה של מערכת הפיקוח בכל הנוגע לבקורות בחופי הרחצה לשם בדיקת ביצוע הוראות הדין בהם. כמו כן אחראי האגף לריכוז ממצאי הבקורות ולמעקב אחר תיקון הליקויים שהתגלו.

1. במועד הביקורת כלל מערך הפיקוח על החופים של משרד הפנים תשעה עובדים: שר הפנים הסמיך את מנהל תחום אתרי רחצה במטה המשרד וחמישה עובדים במחוזות המשרד לשמש כמפקחי רחצה. שני עובדים נוספים במטה המשרד מועסקים כפקחים, ועובד שלישי עוסק בפיקוח ברמה הארצית (מרץ 2014).

2. על פי הנחיות אגף אתרי רחצה, נדרשים הפקחים לערוך שתי בקורות בכל אחד מהחופים המותרים לרחצה במשך עונת הרחצה ובקרה אחת בכל חוף אסור לרחצה. בבקרה שבתחילת עונת הרחצה בחוף מותר לרחצה, יש לבדוק בין השאר את מצבת העובדים בו, את קיומם ותקינותם של תחנת ההצלה וציוד ההצלה ושל מרכיבי התשתית, השירותים, הביטחון והבטיחות. בבקרה השנייה יש גם לבדוק שהליקויים שעלו בבקרה הראשונה תוקנו. על מפקחי הרחצה המחוזיים לדווח לרשויות המקומיות על ממצאי הבקורות שערכו הפקחים, לדרוש שהליקויים שהועלו יתוקנו ולעקוב אחר תיקון הליקויים.

## הפיקוח על חופים שנחזים להיות מותרים לרחצה

הוראות משרד הפנים מבחינות בין חוף מותר לרחצה ובין חוף אסור לרחצה בכל הנוגע לפיקוח הנדרש, אך הן אינן מתייחסות לפיקוח הנדרש בחופים שלא הוכרו, שאורכם מסתכם כאמור ב-125 ק"מ. בשנים 2008-2013 טבעו בחופים האלה 61 בני אדם, כרבע ממספר בני האדם שטבעו למוות בשנים האלה. על פי הנחיות המשרד מ-2007, בחופים שלא הוכרו יש להציג בשלטים הנחיות כלליות ובהן הודעה כי המקום אינו מוכרז לרחצה וכי אין בו שירותי הצלה וכן אזהרה כי הרחצה

22 ראו למשל: ת"א (מחוזי חי) 787/99 כץ נ' עיריית הרצליה (פורסם במאגר ממוחשב, 1.1.07); להלן - פס"ד כץ); ע"א 10457/04, אטריק נ' החברה לתפעול החוף השקט 1998 בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 17.4.07).

23 פס"ד כץ; ע"א (מחוזי י-ם) 6181/99 עיריית נתניה נ' חיטיבשוילי (פורסם במאגר ממוחשב, 3.8.00).

24 ע"א (מחוזי י-ם) 6181/99 עיריית נתניה נ' חיטיבשוילי (פורסם במאגר ממוחשב, 3.8.00); פס"ד כץ.



מסוכנת. כמו כן קבע המשרד כי האחריות להצבת השילוט המתאים באתרי רחצה הנמצאים בתחום המוניציפלי של הרשויות המקומיות חלה עליהן.

בית המשפט המחוזי בחיפה קבע ב-2007 שעל המדינה חלה חובה לפקח על חופים שלא הוכרו הנחזים להיות חופים מותרים לרחצה בשל סמיכותם לחופים המותרים. בפסק דין שנתן בנוגע לפגיעה קשה של מתרחץ בחוף שלא הוכרו הצמוד לחוף מותר לרחצה, ציין השופט את חובת המדינה לאסור רחצה בחופים מסוכנים וכן את החובה לפקח על תקינות השילוט בחוף<sup>25</sup>. בית המשפט העליון, בערעור שהוגש בפניו בתיק זה, בינואר 2009, ציין כי קביעתו של בית המשפט המחוזי בעניין רשלנות המדינה והרשות המקומית ביצירת מצג מטעה, שלפיו החוף שלא הוכרו נחזה כחלק מהחוף המוכרו הסמוך<sup>26</sup>, מקובלת עליו.

עוד צוין בפסק הדין האמור שנתן בית המשפט המחוזי בחיפה בנוגע לקטע החוף שהוגדר כנחזה להיות חוף מותר לרחצה כי המדינה, באמצעות מפקחיה, ביקרה באופן תדיר בחוף זה, ולכן ידעה או חייבת הייתה לדעת על המחדלים האמורים, ועם זאת היא לא הורתה על סילוק המפגעים ואף לא הורתה על שינוי או על הוספת שילוט למקום או על הצבת סימנים בולטים ומוחשיים לאבחנה בין קטע החוף המוכרו לקטע החוף שאיננו מוכרו. עוד צוין כי המדינה לא הורתה ואף לא בחנה בקפידה אם יש צורך להכריז על החוף כעל מקום מסוכן לרחצה, דבר שהוא מתוקף סמכותה. בית המשפט הוסיף: "בכך לטעמי לא מילאה המדינה את חובות הפיקוח המוטלות עליה מכח החוק". בתגובה לעמדת המדינה, אשר לפיה "בחופים לא מוכרזים אנו מוודאים רק את נושא השילוט, דבר אחר אין מה לבדוק שם", ציין בית המשפט כי תפיסה זו של תפקידי הפיקוח של המדינה אינה עולה בקנה אחד לא עם דרישת המחוקק, לא עם המצב העובדתי בפועל ולא עם ההיגיון והשכל הישר. תפקידיה של המדינה, על פי דרישת המחוקק, הוא להכריז על חופים מסוימים כ"מסוכנים". בנסיבות אלה המדינה אינה רשאית להתנער לחלוטין מחובותיה באמצעות העברת הנטל במלואו אל הרשות המקומית, ובייחוד אין היא רשאית להתנער מחובותיה אלה שמטרתן פיקוח ואכיפה<sup>27</sup>.

נמצא כי אגף אתרי רחצה לא מיפה את החופים הנחזים להיות חופים מותרים לרחצה בשל סמיכותם לחופים המותרים, וממילא לא קבע הוראות לעניין עריכת ביקורת על הנעשה בהם, באופן שהולם את רוחו של פסק הדין האמור. בעונת הרחצה 2013 נעשו בקרות בחלק קטן מהחופים שלא הוכרו, המשתרעים כאמור לאורך כ-125 ק"מ, אך ללא מיפוי החופים הנחזים להיות חופים מותרים לרחצה, לא ניתן לדעת כמה מהם בוקרו.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי יש בידיו מיפוי של חופים שאין בהם שירותי הצלה, אולם יש בהם מתרחצים. המשרד ציין עוד שהוא מספק לחופים המותרים לרחצה אמצעי הצלה כגון אופנועי ים, אשר מאפשרים להגדיל את טווח ההצלה גם אל השטח שמחוץ לחופים המותרים לרחצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים להשלים את מיפוי החופים שלא הוכרו הנחזים להיות מותרים לרחצה, ולקבוע נוהלי פיקוח מפורטים שיבטיחו את מילוי תפקידיה של המדינה ואת קיום אחריותה בנוגע לחופים אלה, גם בהתאם לנאמר בפסיקה המנחה של בית המשפט המחוזי בחיפה.

25 פס"ד כץ.

26 ע"א 1457/07 עיריית הרצליה נ' כץ ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 14.1.09).

27 פס"ד כץ.

### הפיקוח על חופים מותרים לרחצה מחוץ לעונת הרחצה

משרד הפנים נדרש לפקח על החופים המותרים לרחצה, ובכלל זה גם על פעילות החופים שהוא התיר להפעיל גם מחוץ לעונת הרחצה (בין א' בחשוון לא' באייר בכל שנה). המשרד קבע כי יש לקיים בקרה אחת לפחות בכל חוף המופעל מחוץ לעונת הרחצה הרשמית, נוסף על הבדיקות שנעשות במהלך עונת הרחצה.

1. בחורף 2012-2013 אישר משרד הפנים להפעיל 28 חופי רחצה, ובחורף 2013-2014 - 29 חופי רחצה. על פי מסמכי אגף אתרי רחצה, בחורף 2012-2013 וכן בחורף 2013-2014 ביקרו נציגיו בחופים שבהם הותרה הרחצה בחורף, אולם הם לא ערכו בהם בדיקות שיטתיות ומקיפות, כנדרש מבקרות שנעשות במהלך עונת הרחצה. לדוגמה לא נבדק אם בחופים אלה נמצאו ציוד ההצלה ואמצעי העזרה הראשונה הנדרשים<sup>28</sup>.
  2. נציג אגף אתרי רחצה מסר למשרד מבקר המדינה שבחורף 2013-2014 לא פיקח המשרד על חופי הרחצה שבהם הותרה הרחצה, כיוון שהמשרד לא העמיד לרשות מערך הפיקוח רכב צמוד.
- משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי לקראת עונת החורף 2014-2015 הכין אגף אתרי רחצה תכנית עבודה סדורה לבקרות בחופים המופעלים בעונה זו.

על מנכ"ל משרד הפנים לוודא שיערך פיקוח אפקטיבי על חופי הרחצה שבהם מותרת הרחצה גם מחוץ לעונת הרחצה הרשמית. היעדרן של פעולות פיקוח אפקטיביות חושף מתרחצים בחופים אלה לסכנות לחייהם ולבריאותם. במקרים אלה המדינה גם עלולה להיחשף לתביעות של נפגעים, לאור פסיקת בתי המשפט בנושא.

### הפיקוח על החופים שנאסרו לרחצה

על פי מסמכי אגף אתרי רחצה, במהלך עונת הרחצה יש לעשות בקרה אחת בכל חוף אסור לרחצה כדי לבדוק אם יש בו שילוט, כנדרש בנוהלי המשרד.

נמצא כי בעונת הרחצה 2013 נעשתה בקרה כנדרש רק ב-18 (12%) מהחופים האסורים לרחצה.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי בפיקוח על החופים מועסקים שני פקחים אשר אמורים לבדוק בעדיפות ראשונה כ-140 חופים מותרים לרחצה, היות שאליהם מגיעים מרבית המתרחצים. יתרת הזמן מוקדשת לחופים האסורים לרחצה.

הבקרה בחופים האסורים נדרשת כדי לוודא שהציבור מוזהר מפני סכנת הרחצה בהם. על משרד הפנים לוודא שהוראותיו בדבר הבקרה הזו מבוצעות.

28 זאת למעט בקרה אחת, שנערכה בארבעת החופים של העיר אילת בחורף 2013-2014.

### הפיקוח על החופים המותרים לרחצה בעונת הרחצה

על פי נוהלי משרד הפנים, כדי להבטיח את שלום המתרחצים עם פתיחת עונת הרחצה על המשרד לוודא שהרשויות המקומיות הכינו את החופים כנדרש, לרבות טיפול בנוזקי החוף. לשם כך על המשרד לבצע בקרות בכל החופים המותרים לרחצה מיד עם תחילת עונת הרחצה. לדברי המשרד לא ניתן לבצע בקרות בחופים שלא פעלו במהלך החוף קודם לפתיחת עונת הרחצה.

נמצא שכ-42% (47 מ-112 החופים) מחופי הרחצה המותרים לרחצה שלא היו פתוחים בעונת החוף, נבדקו לאחר שחלף יותר מחודש ממועד פתיחת עונת הרחצה 2013. בשישה מהם נמצאו ליקויים חמורים שאף עלולים לסכן חיים; כמו למשל חוף שפעל עם מספר מצילים קטן מהנדרש או חוף שפעל עם ציוד הצלה חסר.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי האחריות להכנת החוף לקראת עונת הרחצה היא של הרשות המקומית. המשרד מבצע בקרות בפתיחת עונת הרחצה, בהתאם לתכנית העבודה, למשאבי כוח האדם העומדים לרשותו ולסדר העדיפויות שהוא קבע.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להשלים עם הימצאותם של ליקויים מסכני חיים בחופי רחצה, לאחר חודש ויותר מפתיחת עונת הרחצה. על הנהלת משרד הפנים לוודא שתיעשה בקרה ראשונה בכל חופי הרחצה, כקבוע בנוהליו, מיד עם תחילת עונת הרחצה.

### המעקב אחר תכניות העבודה של הפקחים

על פי נוהלי אגף אתרי רחצה, על האגף לתכנן את ביצוע הבקרות בחופים ברחבי הארץ ולעקוב אחר ביצוען. מעקב זה חיוני, מאחר שיש בו כדי לוודא שאכן נעשות בקרות בכ-140 חופים מותרים לרחצה, ב-149 חופים אסורים לרחצה וב-125 ק"מ של חופים שלא הוכרו, על פי סדרי העדיפויות של האגף.

נמצא כי האגף לא עשה מעקב אחר ביצוע תכניות העבודה של הפקחים בנוגע לעונת הרחצה 2013, ולכן הוא לא יכול היה לדעת בוודאות האם בוצעו הבקרות הנדרשות.

### המעקב אחר תיקון הליקויים

מנהל אגף אתרי רחצה קבע ביולי 2010, כי על המפקח המחוזי לדרוש מרשות מקומית לתקן ליקויים שהועלו בחוף שבתחומה, לקבוע לוח זמנים להשלמת התיקונים ולדרוש ממנה לדווח על תיקון הליקויים; על פקח הרחצה לבצע בקרה חוזרת כדי לוודא שהליקויים אכן תוקנו; אם הליקוי לא תוקן, יש להוציא התראה לרשות ולקבוע מועד חדש וסופי לתיקון הליקוי.

1. חופי המועצה האזורית עמק חפר: בעונת הרחצה 2013 מפקחים מטעם משרד הפנים בדקו פעמיים את ארבעת חופי הרחצה המותרים לרחצה שבאחריות המועצה האזורית. בשניים מהחופים נמצאו ליקויים מסכני חיים. לדוגמה, בבדיקה הראשונה באחד החופים נמצא שמספר המצילים בחוף אינו מספיק לטיפול בהמוני מתרחצים שמגיעים אליו

בסופי השבוע; חסרים משוטים; אופנוע ים, שאמור לשמש את המצילים לשם חילוץ טובעים מהים, אינו כשיר לפעולה; ציוד עזרה ראשונה כגון דפיבילטור<sup>29</sup> - חסר. בדיקה זו נעשתה רק כחודש לאחר פתיחת עונת הרחצה. בבדיקה השנייה שנעשתה רק לקראת סוף עונת הרחצה, נמצאו חלק מהליקויים שהועלו כבר בבדיקה הראשונה, לרבות הליקויים הנוגעים למספר המצילים בחוף ולחוסר בציוד לעזרה ראשונה.

בעקבות הבקרה הראשונה כתב המפקח המחוזי ביוני 2013 למועצה האזורית עמק חפר על הליקויים שהועלו רק באחד משני החופים; הוא לא קבע במכתבו לוח זמנים להשלמת התיקונים. כמה ימים לאחר קבלת מכתבו של המפקח המחוזי דיווחה לו המועצה האזורית כי תגברה את הצוות בחוף בשני מצילים נוספים. בבדיקה הנוספת שערך המשרד בסוף אוגוסט 2013 נמצא כי המועצה האזורית לא תגברה את מספר המצילים בחוף, כנדרש במכתבו של המפקח המחוזי, אך המפקח המחוזי לא התריע על כך בפני המועצה. מביקורת נוספת שערך המשרד בחוף במאי 2014 עלה כי המועצה האזורית לא תיקנה חלק מהליקויים. כך למשל עדיין ניכר חוסר בציוד רפואי.

המועצה האזורית עמק חפר השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי כל הליקויים האמורים תוקנו.

2. חופי המועצה האזורית חוף אשקלון: הבדיקות הראשונות של משרד הפנים נעשו בתחילת עונת הרחצה 2013, והמשרד דיווח על הממצאים למועצה האזורית, אך לא קבע לוח זמנים לתיקונם. על פי דיווח משרד הפנים, הוא העלה ליקויים רבים בשני החופים, ובין היתר: תחנת העזרה הראשונה סגורה או משמשת מחסן; השילוט עליה אינו תקין, והמבנה שלה אינו מתאים ליעודו; השילוט בחוף אינו תקין, ואין גידור סביב תחנת ההצלה; באחד החופים גם סירת ההצלה לא הייתה תקינה.

רק כעבור שלושה חודשים ממועד הבדיקה הראשונה, ביולי 2013, בעיצומה של עונת הרחצה, שב אגף אתרי רחצה ובדק אם תוקנו הליקויים. גם בעקבות הבדיקה השנייה דיווח משרד הפנים על ליקויים חמורים, לרבות מחסור בציוד עזרה ראשונה ומחסור במשוטים. בתחילת ספטמבר 2013 פנה שוב המפקח המחוזי למועצה האזורית בדרישה לתיקון הליקויים, אך שוב לא קבע לוח זמנים סופי לתיקונם. בדיקה שלישית נערכה באמצע ספטמבר ובתחילת אוקטובר 2013, ובעקבותיה דיווח משרד הפנים כי העלה חלק מאותם הליקויים. מחסור בציוד עזרה ראשונה וסירת הצלה לא תוקנה או מחסור במשוטים הם ליקויים שעלולים להביא לידי סיכון מתרחצים.

מנהל מחלקת חופים במועצה האזורית חוף אשקלון מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2014 כי הוא לא דיווח למשרד הפנים על תיקון הליקויים בכתב אלא באמצעות שיחת טלפון.

מתשובתה של המועצה האזורית חוף אשקלון עולה שהיא לא מקבלת חלק מממצאי הבקורת של משרד הפנים, שכן לטענתה ממצאי הבקורת לא שיקפו את המצב בפועל. ליקויים אחרים,

29 לפי חוק הצבת מכשירי החיאה במקומות ציבוריים, התשס"ח-2008, המחזיק במקום ציבורי יציב במקום הציבורי מכשירי החיאה (דפיברילטור) אחד לפחות במקום מרכזי ונגיש וידאג לתקינותו. דפיברילטור הוא מכשיר החיאה, המיועד להסדיר פעילות חשמלית של הלב באמצעות העברת זרם חשמלי ללב. בתוספת לחוק מוגדר גם מקום רחצה מוכרז, כמשמעותו בחוק הסדרת מקומות רחצה, כ"מקום ציבורי".

על פי תשובת המועצה, תוקנו. המועצה ציינה כי בשנתיים האחרונות נגרמו ליקויים גם בשל סופות, אשר גרמו נזקים לתשתיות הפיזיות בחופים. גם מתשובת מפעיל החופים עולה כי ממצאי הבקורות בנוגע לחלק מהליקויים שנמצאו לא שיקפו את המצב בפועל.

בהתייחס לתשובת המועצה האזורית חוף אשקלון מסר אגף אתרי רחצה כי הליקויים שעלו בבקורות בעונת הרחצה 2013 לא תוקנו במהלך העונה, ולכן צוינו שוב בדוחות הבקורות החוזרות שנעשו במהלך עונת הרחצה בשנה זו. המשרד הוסיף, כי דוחות הבקרה שלו שיקפו את המצב בפועל בחופים בעונת הרחצה 2013.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המחלוקות האמורות, כשנה וחצי לאחר שמועד הפנים מצא ליקויים בחופים, מלמדות על הצורך החיוני בכך שהמשרד יעקוב אחר הטיפול בממצאי הבקרה, יוודא שהם תוקנו, וככל שקיימות מחלוקות עם הרשות המקומית או עם מפעיל החוף - חיוני כי הן ילובנו במהירות. אם ייעשו כל הפעולות האלו - אפשר יהיה להבטיח כי חוף הרחצה בטוח למתרחצים בו.

3. חופי המועצה האזורית תמר (ים המלח) : בבדיקה שעשה משרד הפנים ב-17 חופי המועצה האזורית בסוף אפריל 2013 הוא העלה ליקויים, ובין היתר דיווח כי לא לכל סירות ההצלה היו משוטטים ולא בכל החופים היו משקפות, ציוד הצלה ושילוט; בחוף אחד לא היה חובש ולא נמצא בו ציוד תקני של עזרה ראשונה.

במאי 2013 כתב מנהל מחלקת חופים, גינן ובטיחות של המועצה האזורית תמר על הליקויים שנמצאו למפעילים של חמישה מביין 17 חופים. הוא דרש מהם לתקן את הליקויים, אך פרט לחוף אחד, לא קבע לוח זמנים להשלמתם.

רק כעבור שלושה חודשים ממועד הבדיקה הראשונה, באמצע אוגוסט 2013, נעשתה בדיקה שנייה של פקחי משרד הפנים. על פי מסמכי משרד הפנים, גם בבדיקה הזו הוא העלה ליקויים חמורים, כגון מחסור בסירת הצלה, במשוטים ובציוד לעזרה ראשונה והעסקת חובש ללא התייעוד המקצועי הנדרש. משרד הפנים דרש מהמועצה האזורית לתקן את הליקויים, אך הוא לא קבע לשם כך לוח זמנים, ולא דרש דיווח על תיקונים שבוצעו, כנדרש. בבדיקה נוספת שביצע המשרד באמצע מאי 2014 הוא העלה שחלק מהליקויים בנוגע לכלל החופים עדיין לא תוקנו.

המועצה האזורית תמר השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 ובפברואר 2015 כי היא מפעילה בעצמה חלק מהחופים והיתר מופעלים בידי בתי מלון; עבודות הגנת החוף באזורי התיירות עין בוקק וחמי זוהר מתבצעות זה שנים רבות והחלו עוד לפני הקמתה של החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ (להלן - חל"י), ועבודות אלה מקשות מאוד את תחזוקת החוף; רוב הליקויים שהעלה משרד הפנים נגרמו כתוצאה מעבודות להגנת החופים שביצעה חל"י, ובכלל זה הרס והיעלמות של ציוד, לרבות ציוד הצלה. המועצה הוסיפה כי קיים קושי לתקן את כל ליקויי הבטיחות תוך כדי ביצוע העבודות. המועצה ציינה כמה פעולות שהיא מבצעת: פעולות פיקוח לשם תיקון הליקויים שעלו בבקורות של משרד הפנים; הכנת תכנית עבודה חדשה לפיקוח על החופים, ובמסגרת זו גיבוש נוהלי עבודה; ושינוי ארגוני שמשמעותו גם הגדלת מספר הפקחים. המועצה הוסיפה כי הליקויים שהועלו בדוחות הבקרה של משרד הפנים משנת 2013 וממאי 2014, תוקנו, רובם ככולם, באופן רציני ומקיף, ושאר הליקויים טרם תוקנו בשל העבודות בחופים, וחל"י היא שאמורה לתקנם.

חל"י השיבה למשרד מבקר המדינה כי במועדי הבקורות האמורים בשנת 2013 חל"י כלל לא ביצעה עבודות בחופים. עוד כתבה כי היא מקפידה הקפדה יתרה על שמירת חופי רחצה המשמשים את הציבור, כתחליף לחופי רחצה מוכרזים שבהם מבוצעות העבודות. היא ציינה

כי יחד עם זאת ביצוע העבודות על ידי בחופים אלו אינו מפיק מהמועצה האזורית את אחריותה להפעיל את החופים המוכרזים מכוח הדין, לרבות אחריות להימצאות כוח האדם והציוד הנדרש.

ארבעה ממפעילי החופים השיבו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014; אחד מהם ציין כי רוב הליקויים שהועלו בבקרה של משרד הפנים יתוקנו על ידי חל"י ושאר הליקויים יתוקנו על ידו; שני מפעילים השיבו שהם משלימים את כל הציוד החסר בחוף; המפעיל הרביעי השיב כי העבודות שמבצעת חל"י צפויות להסתיים באמצע 2015, ועד אז מוסט החוף על צידו ועל עמדת המציל שבו, ממקום למקום, בהתאם למקום העבודות.

יוצא אפוא כי בשניים מהחופים שבאחריות המועצה האזורית עמק חפר, בשני חופים שבאחריות המועצה האזורית חוף אשקלון ובחמישה מהחופים שבאחריות המועצה האזורית תמר מצא משרד הפנים ליקויים חמורים. על פי ממצאי משרד הפנים, הרשויות האלה לא פעלו נמרצות לתיקונם של הליקויים בעונת הרחצה בחלק מחודשי הקיץ, ובים המלח - במשך כל השנה. זאת אף על פי שליקויים כאלה עלולים להביא לידי סיכון מתרחצים. משרד הפנים היה ער לכך, אולם בשל מועדי הבקרה המאוחרים, וכיוון שהמשרד לא קבע מועד לתיקון הליקויים, פעולותיו בנושא היו בלתי אפקטיביות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על שלא עמד על תיקון הליקויים החמורים בחופים שבתחום שיפוטן של שלוש המועצות האזוריות, וכל זמן שלא תוקנו הליקויים היה עלול להיגרם נזק לציבור. על פי המידע שהיה בידי משרד הפנים, הפעולות שנקטו שלוש המועצות לטיפול בחופים שבאחריותן לא היו מספקות לשם שמירה על בטיחות המתרחצים בהם.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי בתחילת עונת הרחצה 2014 הוא שם דגש על מעקב אחר תיקון הליקויים בידי הרשויות המקומיות, ולקראת סיום העונה התריע המשרד לפני הרשויות המקומיות על ליקויים שלא תוקנו, ובמידת הצורך התקיימו ישיבות עבודה עם הנהלות הרשויות. המשרד הוסיף כי האחריות לתיקון הליקויים מוטלת על הרשויות המקומיות, והחל בעונת הרחצה 2014 הוא דורש מהן לתקן את הליקויים שהועלו, ולדווח לו בתוך 15 יום ממועד פנייתו אליהם על התייחסותן לליקויים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המועצות האזוריות האלה להקפיד לתקן לאלתר ליקויים שעולים בבקרה שעורך משרד הפנים בחופים שבתחום שיפוטן, כדי למנוע חשיפה של מתרחצים לסיכונים העלולים לפגוע בשלומם ובבריאותם. על מנכ"ל משרד הפנים לוודא שהפיקוח על הרשויות המקומיות יהיה סדור ושיטתי, וייעשה בקפדנות על פי לוח הזמנים שנקבע לתיקון הליקויים, באופן שיבטיח את שלומם של המתרחצים בחופים.

### אכיפת תיקון הליקויים על הרשות המקומית

כאמור, צו הסדרת מקומות רחצה (סדרים ואיסורים במקומות רחצה מוכרזים), התשכ"ה-1965, קובע ש"מפקח רחצה ראשי, לאחר התייעצות עם קצין רישוי ארצי במטה הארצי של משטרת ישראל, עם מהנדס תברואה ראשי במשרד הבריאות והרשות המקומית שבתחומה נמצא מקום

הרחצה, לאסור את הרחצה במקום מוכרז לתקופה שלא תעלה על ארבע עשר יום, אם נוכח שדרוש לעשות כן מטעמי בטיחות או תברואה<sup>[30]</sup>.”

במחקר אשר הוגש כאמור לאגף אתרי רחצה בינואר 2013 נכתב: “משרד הפנים כריבון וכרגולטור צריך לפקח ולאכוף את היישום של הנחיות החוק על הרשויות. בהיעדר תמריצים כלכליים, מתקשה משרד הפנים לפקח באופן אפקטיבי ולאכוף את הנחיות החוק. כלומר, גם כאשר מתגלים ליקויים שונים בחופים לא בהכרח מבוצעות פעולות לתיקון הליקויים על ידי הרשויות המקומיות מתוך הבנה שמצד אחד, לשר הפנים אין את הכלים, 'להעניש' את הרשות ומצד שני סגירת החוף תפגע באזרח או תגרום לו להמשיך ולהגיע לחוף גם במקרה זה”.

1. מנהל אגף אתרי רחצה קבע ביולי 2010 כי אם הרשות המקומית לא תיקנה ליקויים שהעלה משרד הפנים עד למועד שהוא קבע, ישקול הממונה על המחוז לקיים שימוע לרשות ולהפעיל סנקציות, הן באמצעות הפחתת תקציבים שהוא מקצה לה לצורך פיתוח חופי הרחצה והן באמצעות הוצאת צו סגירה של החוף, הכול בהתאם לחומרת הליקוי.

במהלך הביקורת מסר אותו מנהל למשרד מבקר המדינה שהסנקציה של סגירת החוף המופעלת כלפי רשויות מקומיות שאינן מתקנות ליקויים שהועלו בבקורות בחופים איננה יעילה, שכן הסגירה מהווה במקרים מסוימים “פרס” לרשות מקומית שאינה מעוניינת לממן את הפעלת החופים. הוא הוסיף כי גם הפחתת תקציבי הפיתוח שנועדו להגברת בטיחות המתרחצים אינה כלי יעיל, שכן היא עלולה לפגוע בבטיחות המתרחצים.

2. במכתב מספטמבר 2013, שנשלח ללשכת שר הפנים כהכנה לקראת דיון, ואשר העתקים ממנו נשלחו למנכ”ל המשרד ולמנהל המינהל לשלטון מקומי, התריע מנהל אגף אתרי רחצה על כך שהמשרד אינו מחזיק בכלי אפקטיבי שיסייע לאכוף על הרשויות המקומיות את הוראותיו בנוגע לתיקון הליקויים בחופים. מנהל האגף פירט עוד לגבי הסנקציה הקיימת - סגירת החוף - על מגבלותיה, שאותה יש ביכולתו להפעיל כלפי הרשות המקומית. כעבור כשבועיים התקיים דיון אצל שר הפנים בנושא חופי רחצה, אולם סוגיית אי-קיומו של כלי אכיפה אפקטיבי שישמש כלפי הרשות המקומית לא נדונה בו.

יצוין כי במקרה אחד נמצא כי בעקבות אזהרת משרד הפנים שלפיה אי-תיקון של ליקוי חמור יגרור סגירת חוף בים המלח - תוקן הליקוי באופן מיידי.

עד מועד סיום הביקורת, בחודש יולי 2014, לא נדון נושא זה בידי הנהלת משרד הפנים. משרד מבקר המדינה מעיר כי על מנהל המינהל לשלטון מקומי לבחון את טענתו של מנהל האגף, ואם ימצא שיש בה ממש - עליו להתריע על כך לפני מנכ”ל המשרד, כדי שיטפל בנושא.

## עדכון נוהלי משרד הפנים

“אוגדן חוקים ונהלים לחופי רחצה בישראל” מ-1998 הוא אוסף מסמכים של משרד הפנים, אשר נועד לשמש ככלי עזר לעוסקים בנושא. הוא כולל בין היתר כללים לפיקוח על הרחצה והנחיות

30 על פי נוהלי המשרד, בעונת הרחצה על הרשות המקומית לדגום את מי הים של כל חוף רחצה מוכרז, על פי הנחיות משרד הבריאות, ולהעביר את הדגימות לבדיקות במעבדה. אם יתגלו תוצאות חריגות, נציגי משרד הפנים ומשרד הבריאות יכריזו על סגירת החוף, עד שיימצא כי המים ראויים לרחצה.

לביצוע בקרות על חופי הרחצה ולקביעת היקפן, וכמו כן מתווה את אופן הדיווח על ממצאי הבקרה ואת המעקב אחר תיקון הליקויים.

אוגדן זה גובש עוד בעת שמשרד הפנים מימן את אחזקתם והפעלתם של חופי הרחצה שבידי הרשויות המקומיות, קודם שמימון התחום הועבר לידי הרשויות. משעברה האחריות לרשויות, בשנת 2000, עלה הצורך לעדכן את אוגדן הנהלים. המשרד גיבש במרץ 2014 טיוטה לאוגדן נהלים מעודכן, שנוספו בו כללים חיוניים להפעלת חופים כגון מספר הבקרות שעל הפיקוח על החופים לערוך בחופים שבהם אסורה הרחצה.

עד מועד סיום הביקורת, יולי 2014, 14 שנים מאז שמשרד הפנים העביר את האחריות למימון הפעלת חופי הרחצה לרשויות המקומיות, עדיין לא היה בידי משרד הפנים אוגדן מעודכן ומאושר, שיקבץ בתוכו את הנהלים הנוגעים לפיקוח על חופי הרחצה. לדעת משרד מבקר המדינה, הכנתו והפצתו של אוגדן מעודכן בקרב כלל הגורמים הנוגעים בדבר עשויה לשפר את עמידתן של הרשויות המקומיות בהוראות הדין החלות עליהן בתחום חופי הרחצה, ולשפר את הפיקוח והבקרה של המשרד בתחום זה.

## סיכום

חופי הים וחופי הכנרת משמשים את האוכלוסייה בישראל לשם בילוי ופנאי, והמתרחצים בהם סומכים על המדינה ועל הרשויות המקומיות כי ידאגו לבטיחות הרחצה בהם וימנעו סיכונים לחיי אדם. משרד הפנים ער לכך שמספרם המצומצם של החופים המותרים לרחצה בישראל אינו מספיק לצורכי האוכלוסייה, וכי מחסור זה בחופים מותרים לרחצה עלול להביא לפגיעה בחיי אדם. אף על פי כן המשרד לא פעל להגדלת מספרם של החופים המותרים לרחצה.

ממצאי הביקורת מלמדים כי הטיפול הכולל של משרד הפנים בחופי הרחצה לוקה בחסר, המשרד לא וידא שהרשויות המקומיות ערכו סקרי סיכונים כמתבקש ולא ריכזו באופן שיטתי נתונים על מקרי טביעה, בין אם הסתיימו במוות ובין אם הסתיימו בהצלחה, כדי שאפשר יהיה לנתחם ולהפיק מהם לקחים.

כמו כן נמצאו ליקויים רבים במישור הפרטני - במערך הפיקוח שהפעיל משרד הפנים, לרבות טיפול חסר בליקויים, חלקם עלולים להביא לסיכון מתרחצים, שהפיקוח עצמו העלה בחופים מסוימים ומעקב בלתי מספק של המשרד אחר הפעולות שעשו הרשויות המקומיות לתיקון הליקויים. מציאות זו נבעה בין היתר מהעובדה שהמשרד לא פעל למציאת כלי אכיפה אפקטיביים שימשו נגד הרשויות המקומיות שלא פעלו לתיקון הליקויים.

על מנכ"ל משרד הפנים לפעול להגדלת מספרם של החופים המותרים לרחצה; כמו כן עליו לעשות לריכוז מרב הנתונים על כל מקרי הטביעה לסוגיהם, כדי שאפשר יהיה לנתחם, ללמוד את מסקנותיהם ולישמן, ובכך להקטין את הסיכון לחיי אדם. עוד עליו לקבוע את מתכונת פעולתו של מערך הפיקוח ולוודא כי הוא עוקב ביעילות אחר תיקון ליקויי הבטיחות בידי הרשויות המקומיות. נוסף על אלה עליו לפעול למציאת כלי אכיפה אפקטיביים, שניתן יהיה להפעילם בשעת הצורך נגד הרשויות המקומיות.



על המועצות האזוריות חוף אשקלון, תמר ועמק חפר לדאוג לכך שהחופים שבתחומן יהיו בטוחים לרחצה, לרבות באמצעות תיקון מידי של הליקויים שמעלה משרד הפנים.

