

# פיתוח אתרי תיירות ביערות קק"ל: הבעייתיות של שיתוף פעולה בין גוף ציבורי ליזמים פרטיים

ליאורה בן יהודה\*

\* הכותבת הינה חוקרת במחלקה לגיאוגרפיה, באוניברסיטת בר אילן

מנחת המחקר - ד"ר לביאה אפלבום

בשנים האחרונות ניכרת פעילות רבה בתחום הנופש ובילוי הפנאי ביערותיה של קק"ל. עיקר תהליך הפיתוח וההשקעה חל בעשור האחרון והוא עדיין בעיצומו. יערות קק"ל הפכו לאתרי נופש ובילוי יומי. ראשית התהליך בתחילת שנות ה-60, כאשר היקף הפיתוח ביערות היה מצומצם מאד וכלל שולחנות פיקניקים, ברזיות, פחי אשפה ושירותים. המשכו של התהליך בהקמת חניוני נופש פעיל שפותחו בשנות ה-70 ועד לתכנית אב בתיירות ביערות קק"ל, שפורסמה בשנת 1995. כיצד החל התהליך, מה הניע את קק"ל להיכנס לתחום הנופש ומדוע דווקא בעשור האחרון של המאה העשרים? נראה כי המקור להתפתחות זו מצוי באידיאולוגיה, במטרות וביעדים של קק"ל המניעים את עשייתה במשך השנים. האם באידיאולוגיה ובתפיסת העולם של קק"ל קיימת אפשרות שהתיירות, הנופש והבילוי יהיו חלק ממטרות הארגון?

ראשית הטיפול של קק"ל בנושא היערות והייעור התרחשה בשנות ה-60, כאשר קק"ל וממשלת ישראל חתמו על אמנה המחלקת ביניהן את האחריות לניהול המקרקעין ולניהול היערות. הקרקעות עברו לניהול המדינה באמצעות מינהל מקרקעי ישראל המנהל גם את קרקעות קק"ל ומחויב לשמור על האינטרסים שלה על-פי חוק. קק"ל קיבלה לניהולה את היערות, ובכלל זה גם יערות של המדינה, על קרקעות שאינן בבעלותה. באמנה זו קיבלה קק"ל גם מנדט לעסוק בחינוך העם לערכי הציונות, ובפרסום והסברה על פועלה. התפתחות התהליך באה לידי ביטוי בשנות השבעים והשמונים כאשר עסקה קק"ל במה שהוגדר כ"יהוד הגליל", באמצעות רכישת קרקעות ופיתוח לצורכי ההתיישבות החדשה במצפים - פריצת דרכים, הקמת מאגרי מים וסכרים, וגם שיקום אתרים ארכיאולוגיים ואתרי תיירות.

בחינה של פעילויות קק"ל במשך השנים מגלה כי בכל פרק זמן (כ-10 שנים) מתעדכנים יעדי קק"ל בהתאם לנסיבות אותו זמן.

- בעשור הראשון: גיוס כספים, רכישת קרקעות, ייעור והכשרת מתיישבים.
- בעשור השני והשלישי: האצה בתהליכי רכישת הקרקעות על פי צו השעה, כשהבעיה הלאומית מחריפה והמדינה שבדרך מגבירה את מאמצי הרכישה.
- לאחר קום המדינה: עזרה בקליטת עולים, המשך הייעור, הכשרת קרקע, פיתוח מקורות מים, ייצוב חולות, שיקום נחלים, טיפול בשטחים פתוחים, פיתוח תחום החינוך, ופיתוח תיירות ונופש.

כלומר: קק"ל התאימה את מדיניותה ומטרותיה במעגה לצורכי המדינה, אך גם בהתאם לצרכיה כארגון המעניק שירות לעם ולמדינה. קק"ל משלבת את הפיתוח של תשתיות הפנאי והנופש לתוך האידאולוגיה והמטרות שהציבה לעצמה ולתוך מערך החינוך המלווה את פעולותיה.

קק"ל עסקה, בעצם, בנושא הייעור כבר מראשית דרכה וזאת ממספר סיבות:

1. שמירת הבעלות על הקרקע. החוק העות'מני קבע, כי קרקע שלא עובדה במשך שלוש שנים חוזרת למדינה. לא כל הקרקעות שנרכשו על ידי קק"ל היו ראויות לעיבוד חקלאי, בעיקר אלה שהיו קרקע סלעית, ומשום כך היערות של קק"ל ניטעו בעיקר על קרקעות טרשים סלעיות. כדי לסכל את הוראת החוק העות'מני הוקמה כבר בשנת 1903 "קרן תרומת עצי הזית" שנועדה לאסוף תרומות לנטיעות עצים על האדמות שרכשה קק"ל. ברבות השנים הועברו מניות הקרן לקק"ל וכך התחיל באופן מוסדר מפעל הייעור בקרקעות קק"ל. היער הראשון שניטע היה יער הרצל, ע"ש חוזה המדינה, ואחריו ניטעו יערות נוספים.
2. נטיעה מחדש של יערות שנכחדו במהלך השנים על ידי האדם והמרעה, גם כדי לחדש את הנוף וגם כדי למנוע סחף קרקע, לייצב חולות ועוד.
3. חידוש המסורת והמורשת התרבותית העתיקה שהיתה בין האדם ליער עוד מתקופת המקרא.

ממשלת המנדט הוסיפה נדבך חשוב לנטיעות היוזמות של קק"ל באמצעות חקיקה להגנת היער (פקודת היערות). עד קום המדינה ניטעו בארץ עצי יער על שטח כולל של כ-190.000 דונם. פרט לצד החוקי נועדו היערות לשמש, בעתיד, חומר גלם לעצה למטרות כלכליות. זו הייתה התיאוריה, אך מהר מאד התברר שתעשייה זו אינה כלכלית וכך נותרו בנוף חורשות ויערות נטועים בצפיפות. שטחי היער טופלו באופן מקצועי על ידי דילול, פריצת שבילי אש, טיפול במזיקים וטיפול שיקומי לאחר שריפות. אך המפעל הגדול ביותר היה של המשך ייעור הקרקע כמפעל חינוכי רב ממדים שפורסם בארץ ובעולם.

במשך השנים החלה להתפתח ביערות שניטעו על הקרקעות שרכשה קק"ל גם תשתית לפעילויות נופש ואתרים לבילוי הפנאי. ראשיתה של התפתחות זאת הייתה מאד מצומצמת בגלל ביקוש נמוך מצד הציבור, אשר הסתפק בחניונים סטנדרטיים, אתרי פיקניק, ספסלי ישיבה, שירותים סניטריים ומסלולי טיולים מינימליים עם מעט שילוט. בשנות השבעים, עם התפתחות הביקוש ל'תעסוקת פנאי' התפתחו מרכזי נופש פעיל ומתקני ספורט, אך עיקר הפיתוח התרחש בשנות ה-80 וה-90 - אותרו מסלולי טיולים, נפרצו דרכים, והוחל בשחזור ושימור אתרים ארכיאולוגיים. במסגרת זו פעלה קק"ל לפיתוח תיירות לא רק ביערותיה, אלא גם בהכשרת שטחים לבילוי ונופש עבור רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים. מבין הפרויקטים הלאומיים שקק"ל לקחה על עצמה: שיקום והצפה מחדש של ימת החולה, פיתוח אתרי נוף, אתר בית שאן ועוד.

### תכניות פיתוח לנופש ביערות הקק"ל בשנות ה-90

בשנות ה-90 החלה קק"ל להיות מעורבת בהכנת שלוש תכניות הקשורות לפיתוח הנופש ביערותיה:

1. תכנית פרוגרמטית לפיתוח התיירות ביערות קק"ל (1994).
2. תכנית מיתאר ארצית ליער ולייעור - מסמך מדיניות, דברי הסבר והוראות התכנית, (1995).
3. תכנית אב ארצית לפיתוח תיירות ונופש ביערות (1998).

שלוש התכניות שנולדו על רקע שונה, עוסקות בתכנים שונים ונועדו למטרות שונות, אך כולן עוסקות בהיבטי הנופש המסורתי ביער המתחדש, המיועד לשרת את הציבור מתוך הכרת צורכי הנופש שלו. השוואה בין התכניות מאפשרת לעקוב אחר התפתחות תפיסת קק"ל לגבי פיתוח הנופש ביערותיה.

התכנית הראשונה - אינה פרי יוזמתה של קק"ל אלא של משרד התיירות. בוועדה שהוקמה לצורך הכנת התכנית ישב נציג אחד של קק"ל, ד. ברוידא. התכנית נכתבה בימי שלום כשהצפי השנתי לתיירות עלה מ-2 מיליון ל-4 מיליון תיירים. היער זוהה כפוטנציאל לאכסון ולביקור. התכנית הגדירה 14 פרויקטים, בצפון ובדרום, לפיתוח ברמה גבוהה, כולל אכסון. חלק מהפרויקטים היו אמורים להתבצע על ידי יזמים פרטיים ונקבעו מסגרות לשיתוף

פעולה עמם. הוגדרו התקשרויות בין קק"ל כמנהלת היצר לבין הזימים על פני תקופה, פחות מעשר שנים או תקופה ממושכת יותר. התכנית מדברת על 2 סוגי חוזים עם הזימים הפרטיים. האחד: חוזה לעסקים ללא זיקה לקרקע. השני: עסקים עם זיקה לקרקע. הפרויקטים היו אמורים להיבדק כלכלית ולאחר המלצת קק"ל לעבור לאישור המינהל (ממ"י). אלא שתכנית זו לא יצאה אל הפועל כיוון שצפי התיירים לא הגיע ל-4 מיליון.

התכנית השניה - תמ"א-22 - צמחה על רקע הצורך בהגדרתם הסטטוטורית של השטחים שברשות קק"ל לשימור או פיתוח, ומתוך הרצון להגן על שטחים אלה מפני נגיסה גדל"נית בשולי היצר לטובת הערים המתרחבות. התכנית התבססה גם על התפיסה המתפתחת של הצורך להגן על כלל השטחים הפתוחים, בייחוד כדי למנוע רצף אורבני מצפון לדרום. אלמנט נוסף שנלקח בחשבון בתכנית זו היה הגידול באוכלוסייה ובצפיפות בערים והביקושים ההולכים וגדלים לביקורי יום ביערות. התכנית הגדירה ומיינה את היערות ל-8 טיפוסים יער ומיפתה נתונים עד שנת 2020. מטרותיה של התוכנית כוללות שמירה על משאבי היערות ועל הקרקעות לפי החוק, הקמת בסיס נתונים ומאגר מידע שימש לעתיד לצורך פיתוח מקומי, וקביעת הנחיות לשמירה על המיגון הנופי ועל שימושי הקרקע לצורך הכנת התשתית לתכניות פנאי ונופש ביער. התכנית מציינת את היצר כמוקד לבילוי ונופש שיעמדו לרשות הציבור. תמ"א 22 מתייחסת לפיתוח שטחי יער כתשתית לצורכי רווחה של הציבור בתחום הנופש והפנאי, תוך התחשבות בכושר "הנשיאה" של השטח, בהתאם למספר המבקרים שהשטח יכול לשאת. התכנית מתייחסת לגודל אוכלוסייה של 5 מיליון נפש וקובעת על פי נוסחה, מיכסה כוללת של שטחים פתוחים לנופש בהיקף של 400-500 מ"ר לנפש ברמה ארצית, ללא הגבלת רדיוס. בסביבה קרובה לעיר הומלץ על שטח של 180 מ"ר לנפש ברדיוס של עד 50 ק"מ ממקום המגורים.

התכנית השלישית - היא תכנית האב לתיירות ביצרות קק"ל. לתכנית זו מטרה מוצהרת: לנצל את פוטנציאל הנופש והתיירות ביצרות, תוך שמירה על היצר ואיכותו. בדו"ח סיכום פעילות קק"ל משנת 1997 נזכרת גם המטרה הסמויה של התכנית - "ניצול נכון של פוטנציאל הנופש וניהול מיטבי של האתרים יהוו חלקן ראויה לפעילות קק"ל". על פי מודל שפותח נמצא כי היצע שטחי היצר נמצא במחסור שעוד יגדל לקראת שנת 2020. כמות השטחים הפתוחים במונחים של נפש לדונם, על פי היצע נופש אפקטיבי, מביאה לצורך באיתור שטחים מועדפים שהם בעלי איכויות נמוכות ולהחלטה לשקמם ולייעדם לרמת פיתוח גבוהה. יכולת הקיבול וכושר הנשיאה של השטח, יוצרים פתרון בו מעלים את כושר

הנשיאה של היערות הפופולאריים ומשקמים ומטפחים יערות אלה למטרות נופש. לגודל השטח משמעות חלקית, כי תפקודי הפנאי נגזרים בראש ובראשונה מרמת הפיתוח ומאינטנסיביות התפעול. היערות שנבחרו לכך הם אלה הסמוכים למטרופולין. כך גם נשמרים יערות ייחודיים.

שתי התכניות - השניה והשלישית - מנסות לתאם בין הביקוש להיצע, פעם מזווית הביקוש ופעם מזווית ההיצע. הדוגמא ליישום התכנית היא ביער בן-שמן הסמוך לגוש דן. יער זה משמש את תושבי מטרופולין גוש דן והוא הראשון בביצוע תכנית פיתוח חדשה עם מוקדי בילוי ביער.

המפנה בתפיסה החדשה המאפיינת את שנות התשעים מתחיל לקרום עור וגידים באמצעות שתי החלטות:

האחת: צמצום שיתוף הפעולה עם גורמי תיירות חיצוניים, שפירושו צמצום עבודות התשתית עבור גופים אלה. קק"ל החליטה לסיים את חובותיה בפרויקטים לאומיים כגון עמק החולה, ובעבודות עם רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים, ולא לקחת על עצמה תפקידים נוספים ועבודות פיתוח חדשות. במקום זאת החלה קק"ל להפנות את עיקר מאמציה לתחומי פיתוח היערות, אם כי היא אינה נוטשת את היעדים הלאומיים של שיקום נחלים או טיפוח מדיניות השטחים הפתוחים.

השניה: יישום תכניות ישנות שעסקו בפיתוח היער ברמה גבוהה, בשילוב של אכסון. קק"ל, שאינה מעוניינת לפגוע ביער, ערה לקונפליקט המצוי בין תיירות לשטחים איכותיים, אותם היא רוצה לשמר. לכן היא הגיעה להחלטה שלא להכניס ליער פיתוח ברמה גבוהה ואינטנסיבית. כתוצאה מכך בחרה קק"ל, על-פי מיון היערות לפי איכותם (תמ"א 22), שמונה יישובים חקלאיים בגליל עם פוטנציאל תיירותי גבוה ועם תשתיות מועטות, והחליטה לפתחם לכפרי נופש עם לינה. התרומה ליישובים אלה גדולה כיוון שהם נפגעו במשבר שפקד את החקלאות בשנות ה-80. במקביל מפתחת קק"ל תשתיות תיירותיות גם באתרים נוספים, שימשו את המבקרים בעת שהייתם בכפרי הנופש.

## לקראת יערות רב שימושיים: שינוי והתחדשות היערות

עידן התחדשות הטיפול ביער, כחלק ממדיניות קק"ל החל ב-1999, כאשר תפיסת העולם המנחה אותו היא כי היער הוא מוצר העומד לשרות הציבור ולא רק כאמצעי לייצור עץ, וכי זכות הציבור היא לנפוש ביער. כלומר: היער החדש הינו מוצר ציבורי בעל מטרות כלכליות וחברתיות, כאשר ציבור גדול יכול להשתמש בו כמשאב שאינו מתכלה (אוויר ונוף) והעיקר - השימוש בו חופשי וללא תשלום.

קק"ל פונה עתה לפתוח טיפוס יער חדש באמצעות הקמת פארקים ביירות. בסוף שנות ה-90 הוקם ראשון הפארקים - פארק בריטניה (1977). על הקמת פארק רבין הוחלט לאחר הירצחו, ובשנים האחרונות מוקם פארק בגין. מודל הפארק החדש כולל: ניהול הפארק, פיתוח פיסי, תפעול שוטף ויצירת קשר בין הציבור לבין היער.

בתחום המטרות והערכים - ייעודי היער ותפקידיו השתנו ועתה האדם והנופש הם המטרה החשובה. היער הפך לידידותי יותר לאדם ולצרכיו. עתה מפתחים ומשנים בקק"ל את הקיים ואת תשתיות היער על פי התפיסה החדשה. ראשון השינויים - שיקום יערות מנוונים מבחינה בוטנית. על פי התפיסה הערכית החדשה תפקידו של העץ ביער השתנה, וקק"ל מגוונת את יערותיה ומחדשת אותם בעצים מסוגים נוספים. שוב אין ביערות קק"ל שליטה של סוג עץ אחד ונטיעות חד גוניות, אלא נטיעות למטרות נופש, אור וצל, מרחבים, פינות משולבות. אחר כך באים שינויים בתשתיות: מיתקנים ישנים שופצו וחדשים שהוקמו תאמו את התפיסה החדשה. מערכת שילוט חדשה וידידותית החליפה את השילוט הישן והמודל החדש נתפס כהצלחה ואף הועתק ליערות הצפון והרי יהודה. שינויים נוספים היו בתחום השירות לביילוי ונופש שקק"ל החלה מעניקה ומטמיעה ביערותיה. פותחו מסלולים חדשים, הוקמו מוקדי שרות לקהל, מוקדים יערניים ומרכזי שדה לפעילות חינוכית; היערות נפתחו לפעילויות לקהל הרחב במערכת מסלולים רגליים, ממונעים ברכב פרטי, מסלולי ג'יפים, שבילי הליכה ורכיבה על אופניים.

שינוי בתפיסה החברתית של היער החדש. עיקר השינוי היה דווקא בפן הציבורי של מתן שירות נופש לציבור הרחב. הוקם "חוג ידידי היער" שכבר מונה יותר מ-28,000 איש ותהליך ההתרחבות נמשך. קק"ל הקימה אף "קו ליער" - מענה אנושי לחברים המעוניינים

לטייל ביער ומחפשים מוקדי פעילות. היא מנפיקה כרטיס חברות משפחתי ומעניקה עדיפויות לקהל החברים.

## מקומה של היזמות הפרטית ביערות קק"ל

לכאורה נראה כי ביער המתחדש שמטרתו בחירה חופשית של אופי הנופש, יצמחו אתרי בילוי ונופש שונים ורבים. צמיחה כזו יכולה לבוא לא רק מצד קק"ל אלא גם מצד יזמים פרטיים המעוניינים להשתמש ביער ובקרקע למטרות הפקת רווח. את תחילת החשיבה על השינוי בגישה העקרונית ליער אפשר לראות כבר בדו"ח השנתי של קק"ל משנת 1997 בו נכתב כי "מספר אתרים בתוך שטחי היערות נמסרו ליזמים לצורך הפעלת שרותים למבקרים על בסיס מסחרי. תהליך זה ממושך ומייגע, הן בשלבי התכנון והפיתוח, כולל קבלת אישור מממ"י, ממשרד התיירות ומהרשות המקומית, והן בשלבי ההפעלה - עד להתבססות הכלכלית". בדו"ח לשנת 1998 נכתב: "קק"ל פותחת את יערותיה ואת חניונייה לציבור ללא תשלום, אך קיים גם אופי אחר של פעילות ביערות. קק"ל מקבלת פניות של יזמים פרטיים המבקשים לפתח ביערותיה תשתית לפעולות נופש ותיירות והיא מאפשרת את קידום הנושא מתוך שמירה קפדנית על היער, שמירה על שלמות השטחים והגנה על איכויות השונות של היער... היזמים מקבלים אישור מממ"י לפעול ביער ופועלים על בסיס מסחרי ובאחריותם הבלעדית, תוך הקפדה על כללים שנקבעים עם קק"ל ומעוגנים בחוזים איתה".

שיתוף הפעולה עם יזמים פרטיים מתבטא בדרך כלל בהסכם חכירה בין הצדדים. במשך השנים, ועם מעט הניסיון שהצטבר, נוכחה קק"ל לדעת, כי הפסדה רב מהרווח. כתוצאה מכך הפסיקה קק"ל את התקשרותה למיזמים גדולים וגם שיתוף הפעולה עם מפעילים קטנים בעסקי הסעדה הצטמצם. מקרה פארק הקופים, ליד יער בן-שמן, שהופעל על ידי זכיינים הוא דוגמה לשיתוף פעולה עם הון פרטי, שלא עלה יפה מבחינתה של קק"ל. היזמים, לאחר שעמדו בכל הדרישות של קק"ל, לא ביקשו את השתתפותה הכספית של קק"ל בפיתוח האתר, אלא הסתפקו בקרקע והקימו עליה במימונם את פארק הקופים. אולם, כאשר החוברים לא הרוויחו מתפעול הפארק הם הקימו על השטח גן אירועים וקק"ל לא יכלה לעשות דבר בעניין. בעקבות ההתנסויות השליליות במספר מקרים החלה קק"ל שיתוף הפעולה עם יזמים פרטיים מתבטא בדרך כלל בהסכם חכירה בין הצדדים. במשך השנים, ועם מעט הניסיון שהצטבר, נוכחה קק"ל לדעת, כי הפסדה רב מהרווח. כתוצאה מכך הפסיקה קק"ל את התקשרותה למיזמים גדולים וגם שיתוף הפעולה עם מפעילים קטנים בעסקי הסעדה הצטמצם.

פיתוח אתרי תיירות ביצרות קק"ל

מקרה פארק הקופים, ליד יער בן-שמן, שהופעל על ידי זכיינים הוא דוגמה לשיתוף פעולה עם הון פרטי, שלא עלה יפה מבחינתה של קק"ל. היזמים, לאחר שעמדו בכל הדרישות של קק"ל, לא ביקשו את השתתפותה הכספית של קק"ל בפיתוח האתר, אלא הסתפקו בקרקע והקימו עליה במימונם את פארק הקופים. אולם, כאשר החוכרים לא הרוויחו מתפעול הפארק הם הקימו על השטח גן אירועים וקק"ל לא יכלה לעשות דבר בעניין. בעקבות ההתנסויות השליליות במספר מקרים החלה קק"ל להעסיק זכיינים בחוזים לפרקי זמן קצרים ללא זיקה לקרקע, במסגרת הפעלת עסק או רשיון הפעלה לצורכי ניקיון, תאורה, אחזקה ועוד. אבל הייתה עוד סיבה לניגוד האינטרסים בין קק"ל ליזמים הפרטיים. החשש בקק"ל היה מתפיסת חזקה של יזמים פרטיים על הקרקע.

אחרית דבר: מכיוון שעל פי תפיסת היער המודרני החדש, ערכו של היער אינו נמדד במונחים כלכליים אלא בקריטריונים של הערכה ערכית וחברתית, נראה שקק"ל פונה עתה לנתיב של שמירה על הקרקע באמצעות פיתוח עצמי של אתרי נופש ותיירות ולא עוד פיתוח בידי יזמים פרטיים.