

הרחבת רשת מעונות היום לילדים בגיל הרך בישראל בשנות ה-70 – חקר מקרה של מדיניות חברתית

אברהם דורון¹

תקציר

המאמר בוחן דרך חקר מקרה (case study) את מדיניות הרחבת רשת מעונות היום לילדים בגיל הרך, שגובשה והוחלה בישראל בשנות ה-70 של המאה הקודמת. המטרה היא לנתח את הגורמים שהניעו את המדיניות שהוחלט עליה, את יעדיה העיקריים, את דרכי יישומה ואת השפעתה על רווחתן של משפחות, אימהות עובדות וילדים הגדלים במשפחות מצוקה.

היעדים המרכזיים של מדיניות ההרחבה היו לעודד אימהות לילדים בגיל רך להשתלב במעגל התעסוקה ולטפל בקשיים של ילדים מהשכבות החלשות באוכלוסייה, הנובעים מחסך תרבותי, כדי לסייע בהתפתחותם התקינה. ההישג הבולט שלה היה היקפה – מספר מעונות היום שהוקמו ומספר הילדים שסודרו בהם גדל באופן מרשים בשני העשורים של שנות ה-70 וה-80. היבטים אחרים היו משביעי רצון פחות, בעיקר בכל הנוגע לילדים ממשפחות מצוקה. בשל השליטה המצומצמת בלבד של הממשלה במשתנים האחרים של יישום מדיניותה השאלה שנשאת פתוחה היא אם היה בכוחם של מעונות היום לתת מענה לבעיות החסך התרבותי של ילדים ממשפחות מצוקה.

מילות מפתח: מדיניות חברתית, מעונות יום לילדים בגיל הרך, חקר מקרה, הגיל הרך

1 בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

מבוא

המדיניות החברתית בנוגע למעונות יום לילדים בגיל הרך נמצאת זה שנים רבות במוקד ההתעניינות הציבורית בישראל. לאחרונה שב ועלה נושא זה לרומו של סדר היום הלאומי, עם הצגתה של תוכנית חדשה של משרדי האוצר והכלכלה להאצת הבנייה של מעונות חדשים בשנים הקרובות (ויסברג, 2014; משרד הכלכלה, 2014). מטרת עבודה זו היא לתאר ולנתח מקרה של שינוי מדיניות בנוגע למעונות היום, שהוחלט עליו לקראת סוף שנות ה-60 והחלו ליישמו בתחילת שנות ה-70, ועניינו היה הרחבת רשת מעונות היום לילדים בגיל הרך. המדיניות החדשה שנקבעה בעת היא הייתה תולדה של גורמים חברתיים, חינוכיים, כלכליים ופוליטיים שהיו על הפרק באותה התקופה. כוונת הכותב במאמר זה היא לעמוד בפירוט על הגורמים שהניעו בזמנו את שינוי המדיניות, את כלליה העיקריים ואת דרכי יישומה, ולנסות לבחון עד כמה הפך מקרה מדיניות זה גורם מכונן ומשפיע על המדיניות שהוחלה מאז ההחלטה ועד היום.

הזר המרכזי לאימוץ המדיניות חדשה היה המודעות הגוברת בתקופה ההיא למצוקה הכלכלית ולפערים החברתיים בחברה הישראלית, שבאו לידי ביטוי בדוחות של ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער במצוקה (1973), הידועה בשם ועדת כץ, שעמדה אז במוקד התעניינות הציבורית. ועדה זו, שבראשה עמדה ראש הממשלה, הגבת גולדה מאיר עצמה, העלתה בתקופה ההיא לרומו של סדר היום הציבורי את המודעות לפערים החברתיים בישראל. צוות מומחים שפעל במסגרת הוועדה ודן בנושא החינוך בגיל הרך קבע, שהפערים החברתיים בישראל והעברת העוני והמצוקה הכלכלית והחברתית מדור לדור נובעים בחלקם מחסכים תרבותיים וחברתיים של ילדים בגיל הרך:

העדר תנאים חינוכיים שיערבו להתפתחותם התקינה של ילדים – מצב של "חסך תרבותי" הכורך בדרך כלל חסכים פסיים, בריאותיים ונפשיים – הוא אשר מונע, כמשוער, את התקדמותם של הילדים במערכת החינוך הפורמלי מגן חובה ואילך וגורר שיעורי כישלון לימודי מצטברים והולכים עם הגיל (ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, 1972, עמ' 5).

הוועדה הדגישה שיש רבבות ילדים בגיל הרך שמצוקתם מחייבת התערבות חינוכית כדי ש"בבואם אל גיל חינוך חובה יהיו מוכנים לשאת באתגריו, אחרת תונצח האינטראקציה הטרגית שבין העדר טיפוח וחינוך בגיל הרך ובין כישלונות ותופעות מצוקה בבית הספר היסודי" (שם, עמ' 6). על רקע זה התגבשה בקרב קובעי המדיניות המסקנה שאין ההורים בקבוצות האוכלוסייה החלשות מסוגלים לספק לילדיהם את הטיפוח החינוכי הנאות ולהתגבר על החסך

החברתי והתרבותי, ושמוסדות לטיפול יומי חוץ-ביתי, כמו מעונות יום, הם אלה שיכולים למלא בתחום זה תפקיד מכריע.² ועדת כץ אף קבעה ש"יש לזרז הקמתם של מעונות יום לגילאים הרכים (2-0) שיקלטו בעיקר ילדים טעוני טיפוח ובני אימהות עובדות". אמנם חברי הוועדה לא ראו במעון יום פתרון הכרחי ויחיד לחינוכם ולטיפוחם של ילדי הגיל הרך, אבל הדעה שהתגבשה הייתה "שיש להגשים את המלצתו [בנושא זה]" (שם, עמ' 20-21). בדוח שהכין משרד הסעד על טיב יישומן של המלצות ועדת כץ צוין שבשנים שלאחר הגשתן אכן נעשו מאמצי מדיניות להקים סידורים אלה (משרד הסעד, 1977).

גורם אחר שקידם בתקופה הנסקרת את אימוץ המדיניות החדשה היה מחסור הולך וגדל בכוח אדם, שחייב לעודד נשים רבות יותר להשתלב בכוח העבודה במשק. השתלבותן של אימהות לילדים בגיל הרך בכוח העבודה הייתה מותנית במידה רבה באפשרויות הסידור החוץ-ביתי של ילדיהן. סידור הרווח ביותר היה מעונות היום לפעוטות, ועל כן נדרש להרחיב את היקף פעילותם. ועדה מטעם משרדי העבודה והאוצר שדנה בזמנו בנושא המליצה על השתתפות המדינה בהקמת המעונות, כדי ליצור "תנאי עבודה הולמים לאישה" (ראו **דוח הוועדה הבין משרדית לעידוד עבודת נשים**, 1966). הממשלה קיבלה המלצה זו.

בהמשך לעבודת הוועדה החליטה הממשלה לנקוט מדיניות יזומה להרחבת מערך השירותים החוץ ביתיים לילדים בגיל הרך, בעיקר מעונות היום, ולהבטיח את שילובם במעונות אלה של ילדים רבים ככל האפשר מתחת לגיל חינוך חובה. הרחבת רשת מעונות היום נועדה לתת מענה בשני ערוצים: הערוץ הטיפולי-החינוכי והערוץ החברתי-הכלכלי. הערוץ הטיפולי-החינוכי נועד לשרת את צורכי ילדים ולהבטיח להם טיפול וטיפוח נאותים שסייעו להתפתחותם התקינה, פיסית ואינטלקטואלית, וכינו אותם טוב יותר ללימודים בבית הספר, גם כאשר לא עלה בידי הוריהם לעשות זאת. הערוץ החברתי-הכלכלי נועד לעודד יציאת אימהות לעבודה ולספק השגחה וטיפול לילדיהן בזמן היעדרותן מהבית. שני תפקידים אלה, הטיפולי-החינוכי והחברתי-הכלכלי, נועדו לשרת את הצרכים של החברה הישראלית בכללה. הם ביטאו את דאגת הכלל להתפתחות הדור הצעיר בגיל הרך, שנתפס כפרק זמן מכריע שבו מתעצבת אישיותו של הילד, ולמניעת חסכים תרבותיים, שעלולה להיות להם השפעה מכרעת, לא רק על עתידו האישי של האדם כבוגר, אלא על עתידה של החברה הישראלית כולה, התלויה בדור הצעיר, שבבוא העת יצטרך לקבל על עצמו את תפקידיו החברתיים.

2 לצורך החלת המדיניות נקבע כך: מעון ילדים – מעון המיועד לבני 0-3 (לעתים עד 5) והפועל במשך כל השנה מהשעה 07:00-08:00 עד השעה 18:00 (סיכום ישיבת הוועדה לתיאום בנייה גנים, גנונים ומעונות, אגף התקציבים, מיום 14.6.71, גנר המדינה/71 / ג-6/6805).

הרקע החברתי-הכלכלי להתפתחות שירותי מעונות היום

מבט לאחור מלמד, שברוב הארצות המפותחות היה שיעור השתתפותן בכוח העבודה של נשים ואימהות לילדים בגיל הרך נמוך מאוד. תקופת ההיריון וגידול הילדים היו מעמסה כבדה על האישה, הן מבחינת הזמן הנדרש לכך והן מבחינת המאמץ שהשקיעה. בשל כך לא עבדו אימהות מחוץ למשק ביתן או נאלצו לעזוב את עבודתן כדי לטפל בילדיהן הצעירים (Goldin, 1983; Institute of Employment Studies, 1995). בוורידג', לדוגמה, בדוח המפורסם שלו משנות ה-40 של המאה הקודמת, הניח שרוב הנשים והאימהות יהיו תלויות בבעליהן ויראו בנישואין ובאימהות את עיסוקן העיקרי. בוורידג' נסמך על דגם מעמד האישה שתאם את הדפוס המקובל בזמנו, אף שכבר בעת כתיבת הדוח החל מעמד זה בתהליך של שינוי מואץ (Beveridge, 1942; Pascall, 1983).

שני גורמים עיקריים הניעו את כניסתן המואצת של נשים בכלל ושל אימהות עם ילדים קטנים בפרט לשוק העבודה: מחסור בכוח העבודה הנחוץ כדי להפעיל את גלגלי המשקים המתפתחים; שאיפתם של בני אדם להעלות את רמת החיים שלהם.

המחסור בכוח העבודה במשק הגיע לשיאו בתקופת מלחמת עולם השנייה, בעטיו של הגיוס הנרחב של הגברים לכוחות הביטחון. את החלל שהותירו אחריהם בענפי משק רבים מילאו בלית ברירה נשים ואימהות. אף שתהליך זה הואט במידה רבה, כאשר חזרו הגברים מהמלחמה ושוב תפסו את מקומן של הנשים בשוק העבודה, בכל זאת השיגו הנשים דריסת רגל (Goldin, 1991). עם ההתפתחות הכלכלית וההרחבה המשקית בכל הארצות המפותחות, בשנות ה-70 וה-80, חלה עלייה דרמטית במספר הנשים בשוק העבודה. בשנים אלה נוצר הצורך בהתערבות רחבה יותר של הממשלה בסוגיית עבודה-משפחה והשלכותיה על אימהות עובדות (Barnett, 1999). הגורם השני שהאיץ את השתלבות הנשים בשוק העבודה הוא אחת התופעות החברתיות הכלכליות החשובות של התקופה: עלייה מהירה ברמת החיים של משפחות בכלל האוכלוסייה. עלייה זו התאפשרה, בין היתר, הודות לגידול בהכנסה המשפחתית, שעלתה בשיעור גבוה יותר מאשר העלייה בשכר הריאלי. העלייה בהכנסה המשפחתית מעבר לגידול בשכר התאפשרה בעיקר בזכות הצטרפותן של נשים ואימהות למעגל המפרנסים. תרומתן לפרנסת המשפחה ולעלייה ברמת החיים שלה הייתה גדולה. התפתחויות אלה מילאו תפקיד חשוב בשיקולים שהביאו למדיניות ההרחבה של שירותי מעונות היום (ראו למשל: Harkness et al., 1997; Public Policy Institute of California, 2004; Waite, 1976).

לצד הגורמים שדחפו להשתלבות נרחבת של אימהות לילדים בגיל הרך בשוק העבודה ביקשו גורמים אחרים לבלום מגמה זו. בעת ההיא, שנות ה-70 וה-80, רווחה הדעה שילדים בגיל הרך

זקוקים לנוכחות האם בקרבם רוב שעות היום ושיציאת האם מהבית לשעות רבות עלולה לפגוע בהתפתחותם התקינה. דעה זו קיבלה חיזוק ממחקרים ומקורות ספרותיים בעלי אוריינטציה פסיכואנליטית, שנקודת המוצא שלהם הייתה רעיון החסך האימהי (maternal deprivation), שהגה החוקר האנגלי ג'ון בולבי (Bowlby, 1984), בעיקר בהקשר של סידור מוסדי של ילדים גיל רך. בולבי קבע שחסך אימהי מסביר הפרעות רגשיות ופיגור בהתפתחות האינטלקטואלית המאפיינים ילדים הגדלים במוסדות. הוא טען, שיחס אינטימי קרוב בין אם לילד הוא המשתנה החשוב ביותר להתפתחותו התקינה ושכל שיבוש של אינטימיות זו עלול להוביל לתופעות שליליות. עמדה זו תפסה בזמנו מקום מרכזי בגישות תיאורטיות להתפתחות הילד וקיבלה חיזוק בספרה של פרייברג (Fraiberg, 1977), שהשפיע רבות על הגישה הכללית כלפי מעונות היום ועל חוקרים רבים שבחנו את השפעת הטיפול החוץ-ביתי על ילדים בגיל הרך.

בה בעת מצאו מחקרים רבים שנערכו בארצות הברית (למשל Head start, 2010), ובארצות אחרות, שלפי מדדי תפקוד שונים, אינטלקטואלי, חברתי ורגשי, הגיעו ילדים, שטופלו מחוץ לבית ושביקרו במעונות יום שנים מספר, לרמת התפתחות והישגים שוות ערך או אף טובה מזו של ילדים שגדלו בביתם (ראו Soriano, Dunas, & Le Blanc, 2006) וכן שטיפול קבוצתי בילדים בגיל הרך מוביל לשיפור התפתחותם האינטלקטואלית (ראו רוזנטל, 1985). עם זאת יש לציין את המחלוקת בספרות המחקרית סביב הישגיהם של ילדי המעונות (לעומת קבוצות השוואה). מחקרים מצאו הבדלים גדולים בהתפתחות הרגשית, הקוגניטיבית והחברתית של ילדים, הנובעים מאיכות המעונות וממשך השהות בהם (Early Child Care Research Network, 2003; O'Connell & Farran, 1982; Vandell & Corasaniti, 1990; Vandell, Henderson, & Wilson, 1988).

מדיניות הרחבת מעונות היום לילדים בגיל הרך, שהתקבלה בארץ, התבססה אפוא על שורה של גורמים כלכליים, חברתיים ותרבותיים-פסיכולוגיים גם יחד: הגדלת שיעור השתתפותן בשוק העבודה של הנשים והאימהות, כדי לתת מענה למחסור בידיים עובדות (גורם כלכלי); העלאת ההכנסה של משפחות על ידי הגדלת מספר המפרנסים בהן, כדי למנוע מצוקה כלכלית ואף לשפר את רמת חייהן (גורם כלכלי); טיפול בחסך התרבותי בקרב ילדים מקבוצות חלשות באוכלוסייה (גורם תרבותי-פסיכולוגי). זה האחרון נשען על ההנחה שבגיל הרך מוטבעים קווי האופי החשובים של האדם; זוהי תקופה מכרעת בחייו, שבה הוא זקוק לסביבה המעשרה את עולמו והמאפשרת לו לעמוד בגיל מבוגר יותר בדרישות החברה. חסך תרבותי בתקופה זו עלול אפוא לפגוע בהתפתחות (ראו לדוגמה Rosenfeld, 1973).

התפתחות ההיסטורית של שירותי מעונות היום

מעונות יום לילדים בגיל הרך נוסדו לראשונה בצרפת כבר בשנות ה-40 של המאה ה-19. אז הם נועדו לספק השגחה לילדים כדי לאפשר לאימהות לצאת לעבודה. היוזמה להקמת מעונות היום נבעה בחלקה ממניעי צדקה הומניטריים ומהרצון להיטיב עם משפחות וילדים בשכבות המקופחות באוכלוסייה ובחלקה מדאגה לשמירה על הסדר הציבורי ולהבטחת היציבות של המשטר הנוהג. האגודה הצרפתית שיזמה את הקמת מוסדות אלה, Societe de Creches, שיקפה מגמה זו, וקיבלה במשך הזמן את הכרתה של ממשלת צרפת (ראו La Berge, 1991; Lynch, 1988). מעונות יום לגיל הרך נוסדו לאחר מכן גם בבריטניה, ובמשך השנים, במחצית השנייה של המאה-19, ברוב הערים הגדולות באירופה, שהפכו למרכזי תעשייה שבהם הועסקו נשים ואימהות רבות. כניסה מואצת, לדוגמה, של נשים ואימהות בבריטניה למעגל התעסוקה במלחמת עולם השנייה הניעה את הממשלה לפעול למען הרחבת רשת מעונות שדאגו לילדיהן (Hall, 1963) מעונות היום לילדים בגיל הרך, שהיו בבחינת חידוש בתחילת דרכם, הפכו עם הזמן לחלק בלתי נפרד מהסדרי הרווחה המוסדיים למען ילדים ונשים עובדות, וזכו להסכמה ציבורית רחבה באשר לנחיצותם ולתפקיד החברתי שהם ממלאים.

מעונות היום, כמו שירותים חוץ ביתיים אחרים לילדים גיל רך, הוקמו בארץ ישראל עוד בשנים הראשונות של המאה ה-20 (Frankenstein, 1950). מטרתם העיקרית אז הייתה לדאוג להשגחה הולמת על הילדים, כאשר אימהותיהם יוצאות לעבודה, כלומר לדאוג לצורכי ההורים. במהלך השנים, ובמיוחד לאחר הקמת המדינה בשנות ה-50 של המאה הקודמת, נוספו למטרה הראשונית מטרות אחרות; אז, בתקופת העלייה הגדולה לישראל, התברר שביישובי עולים רבים לא זכו ילדים רבים לטיפול ולטיפוח הולמים ולתנאי התפתחות נאותים, בגלל מצוקה כלכלית של הוריהם ובגלל מצוקה חברתית ותרבותית שלהם. בעקבות נסיבות חדשות אלה הורחבו בהדרגה במהלך שנות ה-50 וה-60 שירותי מעונות היום. במוסדות החדשים שהוקמו הושם הדגש על הילדים עצמם, כלומר על הדאגה לצורכי אותם הילדים שלא זכו לטיפוח נאות בחיק משפחותיהם (Doron, 1976).

כמו בארצות אחרות, לא היו מוסדות השלטון – הממשלה והרשויות המקומיות – מעורבים ישירות בהקמת מעונות היום, באחזקתם ובהפעלתם. רוב רובם קמו ביוזמת ארגוני נשים וולונטריים, כמו ויצ"ו, ארגון אימהות עובדות, שהפך במרוצת השנים לנעמ"ת (נשים עובדות ומתנדבות), אמונה (תנועת האישה הדתית-הלאומית). ארגונים אלה וארגונים דומים להם שהצטרפו במרוצת השנים החזיקו והפעילו את רוב מעונות היום. הם זכו אמנם לעידוד ולתמיכה מסוימת של מוסדות שלטון, אבל האחריות על הפעלתם נשארה בעיקר בידם (Doron, 1976).

המפנה במדיניות הממשלה כלפי מעונות היום לילדים בגיל הרך בישראל חל לקראת סוף שנות ה-60, כשגדלה המודעות למצוקה הכלכלית ולפערים החברתיים, שנחשפו בעבודת ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, ועדת כץ (1973). המדיניות החדשה של הממשלה נבעה משני מניעים עיקריים: (1) קובעי המדיניות הבינו שהפערים החברתיים בישראל וההעברה הבין דורית של עוני ומצוקה כלכלית וחברתית נובעים בחלקם מחסכים תרבותיים וחברתיים של ילדים בגיל רך. הם הגיעו למסקנה שאין ההורים בקבוצות האוכלוסייה החלשות מסוגלים לספק לילדיהם בכוחות עצמם את הטיפול החינוכי הנאות ולעזור להם להתגבר על החסך החברתי והתרבותי ושהמוסדות לטיפול יומי חוץ-ביתי יכולים לסייע להם בכך. (2) בתקופה ההיא החרף המחסור בכוח אדם, וחזק את הצורך לעודד נשים רבות ככל האפשר, ואימהות בכללן, להשתלב בכוח העבודה במשק. כדי שיוכלו לעשות זאת, נדרש סידור חוץ-ביתי, ומעונות היום היו האפשרות הטובה ביותר.

המסגרת הארגונית של החלת מדיניות ההרחבה של מערך מעונות היום

על הפרק עמדו שתי שאלות עיקריות: על מי תוטל האחריות הארגונית להחלת מדיניות ההרחבה של מערך מעונות היום, ומי יהיו סוכני הביצוע שלה. בדיונים שנערכו על כך בשנת 1971, בוועדת המנכ"לים של משרדי העבודה, הסעד, החינוך והאוצר, סוכם שמשרד החינוך יפקד על החלת המדיניות (ועדת המנכ"לים לתיאום בינוי מעונות יום וגנונים, 1971), והוא "ירכז את הארגון, הבנייה, ההפעלה והפיקוח" בשיתוף מלא עם משרדי הממשלה המעורבים האחרים, משרדי הסעד והעבודה (האגף לפיתוח מערכת החינוך, 1972). שרי הסעד והעבודה הסתייגו מסיכום זה. והיו שטענו שפיצול האחריות בין משרדי ממשלה שונים עלול להביא לכך שיוקמו מוסדות חינוך לפי קטגוריות סוציאליות. עוד טענו שארגוני הנשים המפעילים את מעונות היום זקוקים לכתובת אחת בלבד בכל הנוגע לביצוע מדיניות הממשלה (ועדת העבודה של הכנסת, 1972). טענות אלה שהגיעו מהמערכת הפוליטית, ובאו לידי ביטוי בהסתייגויות של שרי הסעד והעבודה, יחד עם הכרח לשמור על הפרוסה של כל אחד משרדי הממשלה השונים בעוגת האחריות הקואליציונית, הביאו בסופו של דבר לכך שהאחריות לביצוע הוטלה בעיקר על שני משרדי ממשלה: משרד העבודה ומשרד הסעד (ראו דוח מבקר המדינה, 1973). בשל גישות אידיאולוגיות ופוליטיות שונות שררה בין שני משרדים אלה יריבות רבת שנים, שמצאה את ביטויה גם בדרכי תפקודם. תפקידו של משרד הסעד היה לטפל במצוקות של קבוצות אוכלוסייה עניות וחלשות ולהגיש להן סיוע על בסיס נזקקות ומבחני אמצעים. משרד העבודה והביטוח הלאומי ראו עצמם כגופים האחראים לקידום רווחתם של כלל העובדים השכירים ולשחרורם מהתלות

במוסדות סעד גם בהקשר של הטיפול בילדיהם. בלשון אחרת, העיקרון שהנחה במידה רבה את משרד העבודה היה עקרון האוניברסליות, ואילו משרד הסעד דגל בסלקטיביות ובמיקוד פעולתו בקבוצות האוכלוסייה הנזקקות בלבד. הבדלי גישה אלה מצאו את ביטויים גם בהחלטות הנוגעות למדיניות הרחבת מעונות היום (דורון, 2015).

באשר לשאלה מי יהיו סוכני הביצוע של המדיניות, הוחלט להשאיר משימה זו בידי ארגוני הנשים הוולונטריים שפעלו בתחום עד אז, תוך הדגשה שהם יעבדו בשיתוף עם משרדי הממשלה והרשויות המקומיות (הוועדה לתיאום פעולות בינוי גנונים ומעונות יום, 1971). בהמשך לכך נקבעו הכלים העיקריים לביצוע מדיניות ההרחבה: הקצאה גדולה לאין ערוך של משאבים, ובעיקר הגדלת הסיוע הכספי הישיר לארגונים הוולונטריים המוכרים, כדי שיוכלו להרחיב את רשתות מעונות היום שלהם, לצד הגשת סיוע לארגונים ציבוריים מוכרים אחרים, שיהיו מוכנים להצטרף ולהתחיל לפעול בתחום. בדרך זו, הניחו, ניתן יהיה להרחיב את היקף השירותים הנוהגים ולהגדיל תוך זמן קצר יחסית את מספר המקומות במעונות היום. נכונותה של הממשלה בתקופה ההיא להקצות את המשאבים הנחוצים ליישום המדיניות החדשה אפשרה את ביצועה בקצב מהיר יחסית (הוועדה לתיאום פעולות בינוי גנונים ומעונות יום, 1971). בתקופה הקצרה שבין השנים 1969-1974, לדוגמה, הוכפל מספר המקומות במעונות יום לילדים נזקקים.

רשת מעונות היום נועדה בעיקר לילדים בני 0-3. במסגרת חלוקת העבודה שהתגבשה קיבל משרד החינוך את האחריות לפיתוח רשת גני קדם חובה לילדים לפני גיל חינוך חובה, כלומר מגיל שלוש ומעלה. המדיניות המוצהרת הייתה להחיל את החינוך בגני קדם חובה קודם כול על השכבות החלשות באוכלוסייה, ולהמשיך בהדרגה לקבוצות ילדים נוספות. הכוונה הייתה להפוך את החינוך בגני קדם חובה לחינוך אוניברסלי הפתוח לכלל הילדים בגילאי 3-4, אך לא לחינוך חובה. ואולם היא לא מומשה עד היום מחמת האילוצים הכלכליים. החוק שנתקבל לבסוף בהקשר זה עדיין לא הוחל. יישום המדיניות הנוגעת למעונות היום הוטל כאמור על משרדי העבודה והסעד. השינויים שחלו במבנה הארגוני של משרדים אלה לא גררו בעקבותיהם שינויים מרחיקי לכת בטיפול בנושא. משרד העבודה והרווחה שהוקם לקראת סוף שנות ה-70 כלל בתוכו את משרדי הסעד והעבודה, והפך האחראי הראשי על מעונות היום. ובכל זאת, למרות האיחוד הפורמלי של שני המשרדים, המשיכו לפעול במשרד המאוחד שתי זרועות נפרדות בענייני מעונות היום (ראו דורון, 1995): הזרוע שהייתה בזמנו משרד הסעד נשארה אחראית על פיתוח מעונות יום לילדים עד גיל שלוש, ומטרתה העיקרית הייתה למנוע חסכים תרבותיים בשכבות החלשות באוכלוסייה ולדאוג לקידום התפתחות הילדים משכבות אלה. הזרוע שהייתה קודם לכן משרד העבודה נותרה אחראית על פיתוח רשת מעונות לילדים בגיל הרך, בעיקר עד גיל שלוש, כדי לאפשר לאימהות לצאת לעבודה. עם פירוק משרד העבודה והרווחה והעברת נושאי העבודה למשרד התמ"ת (משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה) הועבר למשרד זה

(שהפך בהמשך למשרד הכלכלה) גם הטיפול במעונות יום, שייעודם היה "לעודד נשים לצאת לעבודה ולמצוא פתרון הולם לסידור ילדים במסגרת חינוכית" (ראו משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2010).

במסגרת ההסדרים שנקבעו היו משרדי הממשלה המופקדים על העניין, הרשויות המקומיות והארגונים הוולונטריים אמורים לעסוק ביחד במלאכת התכנון, ההקמה וההפעלה של מעונות היום החדשים. אולם בפועל עשו זאת בעיקר הארגונים הוולונטריים. רוב המעונות שהוקמו היו בבעלות ארגונים אלה שאף הפעילו אותם. הארגונים העיקריים שפעלו והמשיכו לפעול בתחום גם אחרי שינוי המדיניות היו ויצ"ו, נעמת, אמונה וארגונים קטנים אחרים, כמו חב"ד, אגודת ישראל וכיוצא באלה. הרשויות המקומיות יזמו הקמה של מעונות יום אך לעתים נדירות. לכל היותר הן סייעו במידת מה בתכנון, בתיאום ובבחירת המקום להקמת המעונות בתחומן.

מדיניות ההרחבה של מעונות היום: ביצועה המעשי

מדיניות ההרחבה והפיתוח של מעונות היום בתקופה הנסקרת באה לידי ביטוי מעשי בארבעה תחומים עיקריים: (א) סיוע בהקמת מעונות חדשים; (ב) קביעת מיקומם; (ג) הסדרי קבלת ילדים למעונות והקדימויות; (ד) איכות הטיפול החינוכי.

סיוע בהקמת מעונות חדשים

משרדי הסעד והעבודה, ובהמשך האגפים המקבילים להם במשרד העבודה והרווחה המאוחד – האגף לתעסוקה ומעמד האישה והאגף לשירותים אישיים וחברתיים – פעלו בדרך דומה למדי בהושטת הסיוע להקמת מעונות יום חדשים. שני האגפים היו נכונים, במסגרת תקציבם ובעזרת הקצבות מיוחדות של האוצר, לסייע לכל ארגון ציבורי-וולונטרי או רשות מקומית בהקמת מעונות יום. האגף לתעסוקת האישה, לדוגמה, נטה לתת עדיפות בהגשת הסיוע למפעלי תעשייה ולמפעלים נותני שירות, כמו בתי חולים, שגילו עניין בהקמת מעונות יום למען ילדי עובדיהם (ראו פרטוקול ועדת העבודה של הכנסת, 1972).

הסיוע להקמת מעונות חדשים כלל, לפי הנסיבות, השתתפות בהוצאות ההקמה והבנייה, הקצאת קרקע או הקצבה לרכישת הקרקע לפי הצורך ורכישת הציוד הנחוץ להפעלת המעון. שני אגפי משרד העבודה והרווחה היו מוכנים, בכפוף לכללים שקבע אגף התקציבים באוצר,

להשתתף ב-60% מעלות הקמתו של מעון. הארגונים הציבוריים-הוולונטריים מקימי המעון היו אמורים לכסות את 40% הנותרים. לשם כך יכלו להיעזר גם ברשויות מקומיות או בתרומות. גם קרן החינוך שפעלה בתחום זה בסוכנות היהודית נתנה את עזרתה (ראו ועדת העבודה של הכנסת, 1972; דוח מבקר המדינה, 1973, עמ' 497). מפעלי תעשייה שהקימו מעון לילדי עובדיהם יכלו לקבל השתתפות בשיעור של 50% בהוצאות ההקמה. מכאן שהמשאבים שהוקצו מקופת הכלל כיסו את עיקר העלות של הקמת המעונות החדשים. ההשתתפות הכספית של הממשלה ושל קרן החינוך של הסוכנות חייבה את הארגון הוולונטרי להחזיק ולנהל את המעון 10 שנים לפחות, כשהבעלות עליו באותה תקופה נשאר ביד הרשות המקומית או קרן החינוך, תלוי בגובה ההשתתפות של כל אחת מהן בהוצאות ההקמה. בתום עשר שנים עברה הבעלות על המעון לידי הארגון הציבורי-הוולונטרי. כשהארגון הוולונטרי הקים את המעון בהשתתפות נמוכה בלבד של הממשלה, מלכתחילה היה הוא בעליו.

קביעת המיקום של מעונות יום החדשים

שני אגפי משרד עבודה והרווחה היו אמורים לתכנן ולתאם ביניהם ועם הארגונים הוולונטריים והרשויות המקומיות את תוכניות ההקמה של מעונות חדשים בהתאם לצרכים שנקבעו. שיתוף הפעולה והתיאום הצליחו רק חלקית; לא היה בכוחו של התכנון למנוע לחלוטין כפילויות או הקמת מעונות שחרגו ממסגרתו. כשלים אלה קרו על פי רוב לפי החלטות שהתקבלו בארגונים הוולונטריים ובהתאם לשיקוליהם או כאשר הארגון או הרשות מקומית גייסו ישירות תרומה להקמת מעון ולא נזקקו לסיוע של ממש מהממשלה (דוח מבקר המדינה, 1973).

הסדרי הקבלה למעונות היום והקדימויות

המדיניות המוצהרת של משרד העבודה והרווחה במשך השנים הייתה לאפשר לכל ילד בגיל הרך להיקלט במעונות היום, כשהוא זקוק לסידור כזה. המשרד הצהיר שהוא רואה בשירותי החינוך לגיל הרך "שירות חברתי אוניברסלי [שיש להשיגו] לטווח ארוך" (משרד העבודה והרווחה, 1979, עמ' 1). אולם למרות מדיניות ההרחבה של רשת מעונות היום ולמרות הגידול המהיר במספר מעונות היום בשנות ה-70, לא הצליח המשרד לתת מענה לכל הפונים, הן בגלל מחסור במקומות והן בגלל מגבלות תקציביות של כיסוי הוצאות הכרוכות בהחזקת הילדים במעון. על כן אימץ המשרד מדיניות של הקצאת מקומות במעונות היום לפי סדרי קדימויות שהוא קבע, וליתר דיוק, כל אחד משני אגפי המשרד קבע מדיניות תקצוב ונהלים שונים באשר לתנאי הקבלה, לתשלומי ההורים ולהשתתפות המשרד בתשלומים אלה (דוח מבקר המדינה, 1973).

נוהלי הקדימויות של האגף לשירותים חברתיים

אגף זה דאג בראש ובראשונה לקלוט במעונות היום ילדים עד גיל שלוש בלבד ממשפחות שנמצאו במצוקה כלכלית או אישית וחברתית. כשקבע קדימויות אלה, נקלע האגף למאבק מתמשך בין אלה שחשבו שיש להעדיף ילדי אימהות עובדות לבין אלה שחשבו שיש להעדיף ילדים ממשפחות מצוקה (משרד הסעד, 1977). הנהלים שגיבש האגף נתנו קדימות לילדים ממשפחות מרובות ילדים, לילדי משפחות חד-הוריות, לילדים ממשפחות שתפקודן הלקוי הצריך סידור במסגרת חינוכית-טיפולית של מעון וכדומה (ראו משרד העבודה והרווחה, הוראות התע"ס, 8.25). במרוצת השנים נערכו שינויים מזעריים בנוהלי הקדימויות האלה, אך ככלל הם עמדו על מכונם.

נוהלי הקדימויות של היחידה לתעסוקת נשים במשרד העבודה

אגף זה קבע את קדימותו לפי שני סוגי שיקולים – תעסוקתיים וחברתיים. במסגרת השיקולים התעסוקתיים ניתנו קדימויות לילדי אימהות שעבדו במפעלים, במלונאות ובחקלאות וכן לילדי תושבים בעיירות פיתוח. הרציונל של העדפות אלה היה הכוונה לעודד את פיזור האוכלוסייה, להרחיב את אפשרויות התעסוקה בעיירות הפיתוח ולתת סיוע עקיף לתושבותיהן שהועסקו בתעשייה תמורת שכר נמוך. השיקולים החברתיים היו חלק מניסיונה של הממשלה ליצור אינטגרציה חברתית. כך הועדפו, למשל, תושבי שכונות שיקום וכן מורות ובעלות מקצוע אחרות, שגרו בעיירות הפיתוח, כשהמגמה הייתה לעודד שילוב חברתי ולהעלות את הרמה במעונות (משרד העבודה והרווחה, 1985א).

החלת נוהלי הקדימות בשני האגפים

שני אגפי משרד העבודה והרווחה הפעילו בדרך שונה את נוהלי הקדימויות. באגף לשירותים חברתיים קבעו את הקדימויות הלשכות לשירותים חברתיים. העובדים הסוציאליים הם שבחרו על פי שיקוליהם המקצועיים את הילדים שזכו לסידור במעון (ראו הוראות תע"ס, 8.25). בהתאם לכללי היחידה לתעסוקת נשים שבאגף התעסוקה, התקבלו הילדים למעון, לא לפי שיקול אינדיבידואלי של עובד השירות, אלא על פי כללי הזכאות לסיוע ישיר בהחזקת הילד במעון, שנקבעו בנוגע לילדים של אימהות עובדות לסוגיהן. הבחירה לרשום ילד למעון הייתה בעיקר בידי ההורים עצמם; הם אלה שארגנו את הסידור וקיבלו סיוע דיפרנציאלי לפי כללי הזכאות ונוהלי הקדימות שנקבעו (ראו לדוגמה משרד העבודה והרווחה, 1985ב).

החלת נוהלי הקדימות בארגונים הוולונטריים

נוהלי הקדימות שקבעו הארגונים הוולונטריים במוסדות שבבעלותם היו שונים מנוהלי הקדימות שקבעו משרדי הממשלה במוסדות שבאחריותם. נהלים אלה חלו גם על אותם מעונות שאמנם הוקמו בסיוע משרד העבודה והרווחה, אבל הוסכם מראש שהארגון יוכל לקלוט בהם ילדים לפי שיקוליו. אולם מדיניות זו לא תמיד תאמה את מדיניות הממשלה שנתנה עדיפות לילדי השכבות החלשות. מדיניות הקליטה של הארגונים הושפעה משיקולים כלכליים, חברתיים ואידיאולוגיים שונים. רוב הארגונים, למרות הרקע החברתי השונה שלהם, היו מעוניינים לקלוט ילדים ממשפחות מבוססות יותר מתוך שיקולים כלכליים (מצבם הכספי) וחברתיים כאחד. משפחות אלה נדרשו ואף היו מוכנות לשלם את מלוא המחיר, כאשר המחיר ששולם על החזקת ילדים שהופנו בידי מוסדות הרווחה היה חלקי, וגם הטיפול בהם דרש תעצומות נפש גדולות יותר. יתרה מזאת, קליטת ילדים ממשפחות מבוססות העלתה את קרנו של המעון ומנעה את תיוגו כמעון לאוכלוסיית מצוקה (משרד עבודה ורווחה, 1979ב).

גם שיקולים אידיאולוגיים שהיו קשורים ברקע החברתי-הפוליטי של הארגון השפיעו, כאמור, על מדיניות הקבלה של הארגונים הוולונטריים. מוסדות נעמ"ת העדיפו בבירור ילדי אימהות עובדות. הארגונים הדתיים העדיפו בגלוי בני משפחות דתיות או את בני אותם החוגים שייצג הארגון. ארגון חב"ד החרדי היה מוכן לקלוט ילדים ממשפחות לא דתיות וממשפחות מצוקה, אבל המניע שלו היה הרצון לחנך את הילדים לאורח חיים חרדי. מדיניות הקבלה השונה של הארגונים למיניהם הפכה את הזכות לסידור במעון, שנועדה להיות כללית ואוניברסלית, לזכות שהושפעה מגורמים פרטיקולריסטיים מובהקים.

תשלומי ההורים

גם בנוגע לתשלומי ההורים והשתתפות הממשלה בהוצאות החזקת ילד במעון ניהלו שני אגפי משרד העבודה והרווחה מדיניות שונה בשל יעדיהם השונים. אלה קבעו את צורת הסיוע שהציעה הממשלה למשפחות שונות בסידור ילדיהן במעון ואת היקפו. לשוני זה היו משמעויות חברתיות ברורות.

הקריטריון הדומיננטי בקביעת גובה התשלום של אימהות עובדות היה שכרן. ככל שהיה שכרן גבוה יותר, נדרשו לשלם דמי החזקה גבוהים יותר ושיעור השתתפות הממשלה פחת. בקביעת דמי ההחזקה הובא בחשבון תחילה רק שכר העבודה של האם; לא שכר העבודה של האב או כלל הכנסות המשפחה. הרצינות היה עידוד אימהות לצאת לעבודה, ולכן המדיניות הייתה לכסות חלק מן ההוצאות הכרוכות בכך. לאחר זמן מה שונתה מדיניות זו לטובת שכר לימוד

מדורג שנקבע על פי שכרם המלא של שני ההורים חלקי מספר הנפשות במשפחה (ראו משרד העבודה והרווחה, 1986). באשר לילדים שהופנו למעון בידי שירותי הרווחה מטעמים סוציאליים שונים היה הקריטריון הדומיננטי לקביעת גובה התשלום של ההורים ההכנסה הכוללת של המשפחה לפי מספר הנפשות שבה. בהתאם לכך כל הכנסת המשפחה הובאה במניין, ועל פיה חושבה ההכנסה הממוצעת לנפש. ככל שזו קטנה, כך קטנה השתתפות המשפחה בדמי ההחזקה. למעשה היה התשלום שנדרשו משפחות אלה לשלם על החזקת ילדם במעון גבוה יחסית, ואף המשרד עצמו הודה שלעתים היה מעבר ליכולת של המשפחה לשאת בו (משרד העבודה והרווחה, 1979ב).

איכות הטיפול החינוכי

המטרה המרכזית של מדיניות ההרחבה של מעונות היום הייתה, כאמור, שהסידור במעונות לא רק יסייע בטיפול בילדים כשהאם נמצאת בעבודה, אלא שיהיה גם גורם מטפח המעשיר את התפתחות הילדים ובעיקר אלה משכבות המצוקה (ראו רוזנטל, 1985). ואולם איכות הטיפול החינוכי במעונות הייתה לא אחידה מסיבות שונות: (1) אופי הבעלות של הארגון המפעיל; (2) התנאים הפיסיים (מיקום המעון, המבנה ששכן בו, מראהו החיצוני והציוד שהיה בו); (3) התוכנית החינוכית. ההבדל המהותי היה טיב התוכנית החינוכית. מעונות יום ברמה גבוהה העסיקו עובדים שעברו הכשרה מקצועית, ועשו מאמץ לנצל את שהותו של הילד במעון כדי להעשיר את עולמו ולקדם את התפתחותו הגופנית, הנפשית והחברתית. מעונות שלא הגיעו לרמה כזו העסיקו בדרך כלל עובדים ללא הכשרה מקצועית מספקת ולא ניצלו כראוי את הזמן למטרות חינוכיות. הם התמקדו בעיקר בשמירה על הילד בשעות שהותו במעון ובסיפוק צרכיו הגופניים. איכות התוכנית החינוכית במעונות היום הייתה תלויה בזמינותו של כוח מקצועי. העובדים שגויסו למעונות בדרך כלל היו גננות, אחיות, מטפלות, שהוכשרו בעבר לטפל בתינוקות.

בקרב הגורמים שטיפלו בנושא מעונות היום הייתה מודעות רבה לצורך לפתח מערכת הכשרה מקצועית מסודרת שתכשיר את צוותי העובדים-המטפלים למלא בדרך מיטבית את המשימה החברתית-החינוכית המוטלת עליהם. במשך השנים נעשו ניסיונות שונים לפתח תוכניות הכשרה כאלה, כדוגמת תוכנית **אתגר** לטיפול והעשרה שפותחה באוניברסיטה העברית, הקמת כיתות למטפלות-מחנכות למעונות יום במסגרת מוסדות הכשרה לגננות, הכללת הנושא במסגרת לימודי הסיעוד ועוד. כל אלה לא הצטרפו לכלל מערך הכשרה שיכול היה למלא את הדרישה הגוברת למטפלות (ראו גולדברג, 1976; קמחי, 2012; רוזנטל ושמעוני, 1984).

במצב שנוצר גויסו בדרך כלל העובדות-המטפלות במעונות מתוך גננות, אחיות ומטפלות שהוכשרו בעבר לטפל בתינוקות. ההכשרה העיקרית שלהן נעשתה במסגרת תוכניות השתלמות שפותחו במקומות עבודה בהכונה של הארגונים שהחזיקו את המעונות. אולם מסגרות השתלמות אלה לא הובילו בזמנו לכדי פיתוח מקצוע מיוחד של טיפול במעונות יום.

סקר מעונות שנערך בתחילת שנות ה-70 ובדק את הרכב כוח האדם שהועסק במעונות מצא שרק קרוב לרבע מהעובדות-המטפלות, כלומר העובדות שטיפלו ישירות בילדים במעונות, הוגדרו כבעלות הכשרה מקצועית מסודרת. השיעור הגבוה יותר של עובדות מקצועיות נמצא בערים הגדולות, פחת בערים קטנות והגיע ל-1% בלבד ביישובים לא עירוניים, דווקא במקומות שבהם הייתה חשיבות מכרעת לכוח אדם מקצועי ברמה גבוהה (Doron, 1976). רק עם השנים נעשו הצעדים לפיתוח תוכניות להכשרה מקצועית ייחודיות לתפקידי טיפול וחינוך במעונות. תוכניות הכשרה מיוחדות כאלה פותחו באוניברסיטאות, והן הורחבו לאחרונה לחלקן הגדול של המכללות.

היקף השירות זמינותו

בשנות ה-70 וה-80 היה ביטוי נרחב למדיניות ההרחבה של מעונות היום ולאפשרויות הקליטה שלהם. ב-1969 פעלו בארץ כ-200 מעונות יום, שיכלו לקלוט כ-10,000 ילדים בלבד (משרד ראש הממשלה, 1971). ב-1986 פעלו בארץ כ-930 מעונות, שיכלו לקלוט 61,000 ילדים בקירוב (ראו לוחות 1 ו-2 להלן). הגידול העיקרי בהיקף השירות חל בשנות ה-70, והוא שיקף את השינוי במדיניות החברתית הנוגעת לו ואת נכונות הממשלה בשנים אלה להקצות את המשאבים הנחוצים ליישומה.

לוח 1: ילדים שסודרו במעונות יום בשנים 1970-1986

שנה	ילדי אימהות עובדות	ילדים שהופנו משירותי הרווחה
1970		6,371
1975	18,000	12,940
1980	27,000	13,050
1985	31,600	13,400

מקורות: משרד העבודה והרווחה, הצעות התקציב לשנים השונות.

לוח 2: הגידול במספר הילדים במעונות היום

שנה	ילדי אימהות עובדות	ילדים שהופנו משירותי הרווחה
1971	9,000	7,200
1985	31,600	13,400
שיעור הגידול	פי 3.5	פי 1.86

מקורות: משרד העבודה והרווחה, הצעות תקציב לשנים השונות.

הגידול בקליטה של ילדים ממשפחות נזקקות וילדי אימהות עובדות נמשך לאורך כל השנים בתקופה הנסקרת, שנות ה-70 וה-80. הגידול בילדים ממשפחות נזקקות, שהסתייעו בשירותי הרווחה, חל בעיקר בשנות ה-70, ולקראת סוף העשור ותחילת שנות ה-80 הגיע למספר מרבי של 13,000 ילדים ויותר. זמן מה לאחר מכן קטן מספרם והתייצב על כ-12,000 ילדים בלבד. הקיטון נבע בעיקר מקיצוץ בתקציבי הרווחה לאוכלוסיות אלה וגם מכניסה מואצת למעגל העבודה של אימהות שטופלו בלשכות הרווחה. כך עברו ילדיהן להסדרי התשלום המיועדים לנשים עובדות.

לוח 3: מעונות לפי הבעלות של הארגונים העיקריים (באחוזים)

	1969	1981
נעמ"ת	52	41.7
ויצ"ו	22	22.2
אמונה	6	12.2

מקורות: משרד ראש ממשלה, המרכז לדמוגרפיה, סקר מעונות יום 1969

דיון וסיכום

למדיניות הרחבת רשת מעונות היום לילדים בגיל הרך היו שני יעדים מרכזיים: לעודד כניסת אימהות עם ילדים למעגל התעסוקה במשק ולתמוך בהן; לטפל בבעיות חסך תרבותי של ילדים מהשכבות החלשות ביותר באוכלוסייה כדי למנוע פגיעה בהתפתחותם התקינה. כפי שראינו, זכו בזמנו היבטים אחדים של מדיניות זו למידה לא מעטה של הצלחה. בה בעת יש לבחון בעיניים ביקורתיות את היבטיה האחרים, בעיקר כאשר השלכותיהם הטביעו חותם על דפוסי המדיניות הנוגעת למעונות היום ועדיין עתידות להשפיע בהמשך.

מדיניות ההרחבה של מעונות היום זכתה בעשורים של שנות ה-70 וה-80 להצלחה מרשימה מבחינת הגידול המספרי: מספר מעונות היום החדשים שהוקמו ומספר הילדים שסודרו בהם. מספר מעונות היום גדל מ-200 בקירוב, בסוף שנות ה-60, ל-1,000 בקירוב, בסוף שנות ה-80. מספר הילדים שסודרו במעונות בתקופה זו גדל אף הוא פי חמישה ויותר והגיע ל-50,000 ויותר. ניתן לזקוף את רוב רובה של הצלחה זו לנכונות שגילתה הממשלה באותן שנים להשקיע את המשאבים הנחוצים לביצוע המדיניות. הנתונים מראים שהגידול בסידור ילדים ממשפחות חלשות עם חסך חברתי או תרבותי במעונות חל בעיקר בשנות ה-70, והלך וקטן מראשית שנות ה-80, עם הירידה הברורה בנכונות הממשלה להמשיך ולהקצות את המשאבים למטרה זו. בה בעת הגידול בסידור של ילדי אימהות עובדות המשיך גם בשנים הבאות, אם כי בממדים צנועים יותר.

אחד הקשיים המרכזיים שעבר כחוט השני בביצוע מדיניות ההרחבה היה פיצול האחריות על מעונות היום בין שני משרדי ממשלה – משרד העבודה ומשרד הסעד. פיצול זה היה פרי של פשרה פוליטית שנעשתה בזמנו בין הגורמים שקבעו את מבנה הממשלה. גישותיהם השונות של שני המשרדים הכתיבו אינטרסים שונים וגישות אחרות למדיניות הנוגעת למעונות היום ולהפעלתם. ההבדלים ביניהם קבעו במידה רבה את גבולות מרחב הפעולה של המדיניות שהתקבלה ואת אילוצי הביצוע שלה. פיצול היסטורי זה שרר גם לאחר שמשרדי העבודה והסעד אוחדו למשרד העבודה ורווחה וגם לאחר כשהנושא הועבר לטיפולו של משרד הכלכלה.

היו לו אפוא השלכות מרחיקות לכת על מדיניות מעונות היום בישראל והיבטים שלא היטיבו עם מדיניות ההרחבה. כאמור, בוצעה המדיניות, רובה ככולה, באמצעות ארגוני נשים וולונטריים, אולי משום שכך יכלה הממשלה ליישם את מדיניותה במהירות הגדולה ביותר. אולם בחירה זו עוררה קשיים הנוגעים להגשמת המטרות שאליהן כיוונה המדיניות שהוחלט עליה, משום שהממשלה הפקידה בידי גופים מעין פרטיים משאבים של הכלל וסמכויות שלטוניות עם שיקול הדעת הרחב הנלווה אליהן. כך הפקיעה מעצמה הממשלה, במידה לא מבוטלת, את השליטה בסוגיות העומדות בלב המדיניות שקבעה היא עצמה: קביעת המיקום של מעונות היום החדשים, ההחלטה אילו ילדים ייקלטו בהם וקביעת התוכן החינוכי שלהם.

מיקומם של מעונות היום החדשים – למרות היקף השתתפותה הכספית של הממשלה בהקמתם של אלה, לא היה בכוחם של משרדי הממשלה, כלומר משרדי הסעד והעבודה, ולאחר מכן משרד העבודה והרווחה, להכתיב לארגונים הוולונטריים להקים את המעונות החדשים במקומות שראו בהם צורך בכך. הממשלה נאלצה למעשה להסכים לשיקוליהם של הארגונים הוולונטריים (דוח מבקר המדינה, 1973), שהושפעו לא מעט מצורכיהם הפוליטיים, הדתיים או האחרים של אלה.

ההחלטה אילו ילדים ייקלטו – למשרדי הממשלה נשארה שליטה מועטה בלבד בהחלטה אילו ילדים ייקלטו במעונות היום החדשים. לכאורה בכל מעון חדש היו אמורים לשריין מספר מקומות לילדים שהופנו בידי שירותי הרווחה. הסדר הזה נשמר רק לעתים רחוקות, אם בכלל. הוא היה תלוי במידה רבה במיקומו של המעון, ובעיקר בשיקולים של מנהלי המעון בדבר הרכב הילדים שייקלטו, שנבעו ממניעים כלכליים וחברתיים. ההחלטות של הארגונים בנוגע למיקום המעונות ולילדים שייקלטו בהם שיקפו בבירור את השליטה המועטת של משרדי הממשלה בהשגת יעדי המדיניות שקבעו הם עצמם.

מדיניות ההרחבה נועדה לתת מענה לחסך חברתי-התרבותי של ילדים מהשכבות החלשות, הפוגע באפשרות התפתחותם התקינה. הגידול במספר מעונות היום בעשור של שנות ה-70 אמנם הביא לגידול במספר הילדים ממשפחות נזקקות שסודרו בהם – מ-6,000 ילדים בקירוב בתחילת שנות ה-70 ל-14,500 בקירוב בסופן – אבל אז הוא נעצר. בשנים שלאחר מכן הלך וקטן מספר ילדי המצוקה שסודרו במעונות בידי שירותי הרווחה, והתייצב בעשור של שנות ה-80 על כ-12,000 בלבד. הגידול במספר הילדים ממשפחות מצוקה, שבעקבות מדיניות ההרחבה סודרו במעונות היום, היה בבחינת הישג. אולם שיעורם בכלל הילדים שסודרו במעונות עמד על כחמישית בלבד, ואף הצטמצם בשנות ה-80. נתון מספרי זה מעיד שהמענה שנתנה מדיניות ההרחבה בהקשר זה היה חלקי.

התוכן החינוכי – שתי שאלות עיקריות עולות בנוגע לתרומת התכנים החינוכיים במעונות היום להתפתחות הילדים השוהים בהם: האם התוכניות החינוכיות שהופעלו במעונות היו באיכות כזו שיכלה להעשיר את עולמם, לקדם את התפתחותם הרוחנית והנפשית ולהכשירם להמשך דרכם? האם בכלל יש בכוחן של התוכניות הטיפוליות בגיל הרך במעונות היום לתת מענה מספק לבעיות החסך התרבותי הנוצר אצל ילדים הגדלים במשפחות נזקקות? לסוגיה זו לא ניתנה עד כה תשובה תיאורטית חד משמעית.

מדיניות ההרחבה של מעונות יום לילדים בגיל הרך הגיעה למעשה לקצה בשנות ה-80. שינוי הגישה הכללית בכל הנוגע לנכונות להקצות משאבים לענייני רווחה והאילוצים הכלכליים שהזמן גרמם הביאו לכך שהצטמצמה מאוד המדיניות המרחיבה בתחום מעונות היום. בד בבד נשארו בעינם עיקרי מדיניות שפגעו ביכולת המדיניות שאומצה להשיג את יעדיה: הפרדה ארגונית בין הטיפול בילדי משפחות מצוקה לטיפול בילדי אימהות עובדות; הפקדת סמכויות שלטוניות כבדות משקל בידיים של גופים מעין פרטיים ועל כן פגיעה בבסיס האוניברסלי של הפעלת השירות והנגישות אליו. יתרה מזאת, מדיניות זו של הממשלה הביאה, במישורן או בעקיפין, להנצחת דפוסים חברתיים נוהגים בחברה הישראלית (מושל, 2015), ולא השכיחה לנצל את שעת הכושר שסיפקה הרחבת מעונות היום להגברת השוויון, האינטגרציה והניעות

החברתית. למשל: הפריסה הלא מאוזנת של מעונות היום בישראל, המונעת מאינטרסים פרטיים, כפי שהוצג לעיל, הביאה להיצע נמוך במיוחד של מעונות יום בחברה הערבית (אלמגור-לוטן, 2008). גם להפרדה בין ילדי משפחות המצוקה לילדי האימהות העובדות יש משמעות מרחיקת לכת, כי דוע ששירותים המיועדים לאוכלוסייה החלשה, לעניים בלבד, הופכים במרוצת הזמן לשירותים עניים (דורון, 2003). ייתכן אפוא, שעם חזרתו בשנים האחרונות של הדיון על מעונות היום לשיח הציבורי, עקב השינויים הכלכליים והחברתיים הגלובליים והעלייה במספרם של משקי הבית שבהם שני בני הזוג יוצאים לעבודה, אותה הפרדה רק תלך ותעמיק. כדי לשנות את הסטטוס-קוו שנוצר בתהליך הרחבת מעונות היום, נוכל להשתמש בחזרתו של הנושא לדיון הציבורי ולדרוש מעורבות ממשלתית עמוקה יותר במדיניות הפעלתם והבנה שעצם תהליך הרחבת שירות זה הוא מבחינתנו כחברה הזדמנות בלתי חוזרת להשוות את התנאים החברתיים-הכלכליים של כלל האוכלוסיות בישראל ולשפר את האינטגרציה החברתית.

מקורות

אלמגור-לוטן, א' (2008). **מעונות יום ומשפחתונים מוכרים במגזר הערבי**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

גולדברג, ד' (1976). מעונות יום לגילאי 2-0, למי דרושים וכיצד לשרפרם? **סעד – דו-ירחון לעניינים סוציאליים**, 2, 47-50.

דוח הוועדה הבין משרדית לעידוד עבודת נשים (1966). גנך המדינה 80/ ג-6 / 9029.

דוח מבקר המדינה (1973). **דוח שנתי 23 לשנת 1972**. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

דורון א' (1995). **משרד העבודה והרווחה: האיחוד שלא היה**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

דורון, א' (2003). מדינת הרווחה בעידן של צמצומים: מבט מתחילת המאה ה-21. **חברה ורווחה**, כג (3), 275-294.

האגף לפיתוח מערכת החינוך (1972). **האחדת הטיפול במעונות יום וגני ילדים: הצעה מוגשת למר א' שמואלי**. גנך המדינה 71/ ג-6 / 6805.

הרחבת רשת מעונות היום לילדים בגיל הרך בישראל בשנות ה-70 | 137

ויסברג, ה' (2014). תכנית חדשה של משרדי האוצר והכלכלה: 400 מעונות יום חדשים בתוך שנתיים. **דה-מרקר**, עמ' 12.

הוועדה לתיאום פעולות בינוי גנונים ומעונות יום (1971). **סיכום ישיבת הוועדה מ-17 במאי 1971**. גנך המדינה /71/ ג-6/ 6805.

ועדת המנכ"לים לתיאום בינוי מעונות יום וגנונים (1971). **סיכום ישיבת הוועדה מ-30 בנובמבר 1971**. גנך המדינה /71/ ג-6/ 6805.

ועדת העבודה של הכנסת (1972). **פרוטוקול מס' 240 של ישיבת הוועדה מ-31 במאי 1972**. גנך המדינה /71/ ג-6/ 6805.

ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה (1972). נספח 4, **דוח הצוות לחינוך בגיל הרך ובבית הספר היסודי**. ירושלים: משרד ראש הממשלה.

ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה (1973). דין וחשבון מוגש לראש הממשלה. ירושלים: משרד ראש הממשלה.

מושל, ס' (2015). **חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה**. ירושלים: היזמה למחקר יישומי בחינוך.

משרד הכלכלה (2014). **עשרות אלפי משפחות נוספות ייכנסו בשנתיים הקרובות למעונות היום המסובסדים**. אוחזר מ-

<http://mof.gov.il/Releases/Pages/mehonot.aspx> .

משרד הסעד (1975). **דין וחשבון על ביצוע המלצות ועדת ראש הממשלה לילדים ונוער במצוקה**. ירושלים: משרד הסעד, האגף למחקר לתכנון ולהכשרה.

משרד הסעד (1977). **מעונות יום לגילאי 2-0, למי הם דרושים וכיצד לשפרם**. ירושלים: משרד הסעד, השירות לילד ולנוער.

משרד העבודה והרווחה (1979א). **שירותים חינוכיים לגיל הרך – מסמך עבודה**. ירושלים: משרד העבודה והרווחה, אגף זכויות ומעמד האישה.

משרד העבודה והרווחה (1979ב). **מעונות יום לילדים בגילאי 2-0**. ירושלים: משרד העבודה והרווחה, השירות לילד ולנוער.

משרד העבודה והרווחה (1985א). **זכויות היולדת והאם בישראל**. ירושלים: משרד העבודה והרווחה, המרכז לדמוגרפיה.

משרד העבודה והרווחה (1985ב). **הנחיות לשכר לימוד לילדי אימהות עובדות לשנת הלימודים תשמ"ו**. ירושלים: משרד העבודה והרווחה, האגף לתעסוקה ומעמד האישה.

משרד העבודה והרווחה (1986). **הנחיות לשכר לימוד לילדי אימהות עובדות לשנת הלימודים תשמ"ז**. ירושלים: משרד העבודה והרווחה, האגף לתעסוקה ומעמד האישה.

משרד העבודה והרווחה. **הוראות תע"ס 8.25 בנושא "השמת ילדים במעונות יום"** (שנים שונות).

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (2010). **תעסוקת נשים ומעונות יום**. ירושלים: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

משרד ראש הממשלה (1971). **סקר מעונות יום**. ירושלים: משרד ראש הממשלה, המרכז לדמוגרפיה.

קמחי, א' (2012). **החינוך הקדם יסודי בישראל**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר מדיניות החברתית בישראל.

רוזנטל, מ' (1985). **מעונות יום: השפעתם על התפתחות הילד בגיל הרך**. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד ובית הספר לחינוך.

רוזנטל, מ' ושמעוני, ר' (1984). קריטריונים להגדרת איכות הטיפול במעונות יום. **חברה ורווחה**, 1(3-2), 147-160.

Barnett, R. C. (1999). A new work-life model for the twenty-first century. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 562 (1), 143-158.

Beveridge, W. (1942). *Social insurance and allied services, Report by Sir William Beveridge*. Cmd. 6404, HMSO, London: 1942.

Bowlby, J. (1984). *Attachment and loss*. Harmondsworth: Penguin Books.

Doron, A. (1976). *Child care in Israel*. Jerusalem: Ministry of Social Welfare.

Early Child Care Research Network (2003). Does amount of time spent in child care predict socioemotional adjustment during the transition to kindergarten? *Child Development*, 74(4), 976-1005.

Fraiberg, S. (1977). *Every child's birthright: In defense of mothering*. New York: Basic Books.

Frankenstein, C. (1950). *Child care in Israel*. Jerusalem: Henrietta Szold Institute.

Goldin, C. (1983). The changing economic role of women: A quantitative approach. *Journal of Interdisciplinary History*, 13(4), 707-733.

Goldin, C. D. (1991). The role of World War II in the rise of women's employment. *The American Economic Review*, 81(4), 741-756.

Hall, P. M. (1963). *The social services of modern England*. London: Routledge & Kegan Paul.

Harkness, S., Machin, S., & Waldfogel, J. (1997). Evaluation the pin money hypothesis: The relationship between women's labour market activity, family income and poverty in Britain. *Journal of Population Economics*, 10, 137-158.

Head Start (2010). *Head Start impact study – Final report*. Prepared for Office of Planning, Research and Evaluation Administration for Children and Families. Washington D.C: U.S. Department of Health and Human Services.

Institute of Employment Studies (1995). *Women in the labour market – Two decades of change and continuity*. UK: Brighton.

La Berge, A. F. (1991). Medicalization and moralization: The crèches of nineteenth century Paris. *Journal of Social History*, 25(1), 65-87.

Lynch, K. (1988). *Family, class and ideology early industrial France: Social policy and the working class family*. Madison: University of Wisconsin Press.

O'Connell, J. C. & Farran, D. C. (1982). Effects of day-care experience on the use of intentional communicative behaviors in a sample of socioeconomically depressed infants. *Developmental Psychology*, 18(1), 22.

- Pascall, G. (1983). Women and social welfare. In P. Bean & S. MacPherson (Eds.), *Approaches to Welfare* (pp. 83-98). London: Routledge & Kegan Paul.
- Public Policy Institute of California. (2004). *Women's work: Married women, mothers drive family income*. San Francisco, California: Public Policy Institute of California.
- Rosenfeld, E. (1973). *A Strategy for prevention of developmental retardation among disadvantaged Israeli preschoolers*. Jerusalem: The Henrietta Szold Institute.
- Soriano D., Dunas M., & Le Blanc, P. (2006). *The short-term and long-term effects of Head Start education and No Child Left Behind*. Paper Presented at the August 2006 meeting of the Association of Teacher Educators. Philadelphia, PA.
- Vandell, D. L. & Corasaniti, M. A. (1990). Child care and the family: Complex contributors to child development. *New Directions for Child and Adolescent Development*, 49, 23-37.
- Vandell, D. L., Henderson, V. K., & Wilson, K. S. (1988). A longitudinal study of children with day-care experiences of varying quality. *Child Development*, 50 (5), 1286-1292.
- Waite, L. J. (1976). Working wives 1940-1960. *American Sociological Review*, 41 (1), 65-80.