



חינוך פיננסי-כלכלי במערכת החינוך בישראל

כתיבה: ד"ר אלירן זרד | אישור: יובל וורגן
עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת
תאריך: ו' בכסלו תשפ"ב, 10 בנובמבר 2021

סקירה

תוכן העניינים

1.....	תמצית.....	1
2.....	רקע.....	1
6.....	חינוך פיננסי בישראל: מדיניות ממשלתית.....	2
10.....	חינוך פיננסי במערכת החינוך.....	3
10.....	3.1 תוכניות לימוד בחינוך פיננסי במערכת החינוך כיום.....	3.1
13.....	4 פעילות גופים נוספים בתחום החינוך הפיננסי.....	4
13.....	4.1 רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר.....	4.1
13.....	4.2 בנק ישראל.....	4.2
14.....	4.3 רשות ניירות ערך.....	4.3
15.....	4.4 מיזם "ישראל דיגיטלית".....	4.4
15.....	4.5 המועצה הישראלית לצרכנות.....	4.5
16.....	5. אתגרים בקידום תחום החינוך הפיננסי.....	5
16.....	5.1 יעילות התוכניות לחינוך פיננסי.....	5.1
17.....	5.2 היעדר גוף מרכזי לנושא החינוך הפיננסי בישראל.....	5.2
17.....	5.3 התפתחויות חדשות בעולם הצרכנות הדיגיטלית.....	5.3
18.....	5.4 ביקורת סוציולוגית על הנחות היסוד של החינוך הפיננסי.....	5.4

תמצית

מסמך זה נכתב עבור חברת הכנסת שרן השכל, יושבת-ראש ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, והוא עדכון למסמך בנושא שנכתב מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-2010. במסמך מובא תחילה רקע כללי על תחום החינוך הפיננסי וסקירה של התפתחותו בעולם ובישראל החל מראשית שנות האלפיים. לאחר מכן מוצגת תמונת מצב עדכנית בנוגע לחינוך הפיננסי במערכת החינוך בישראל וכן מוצגת פעילותם של גופים מדינתיים שונים בתחום זה. לבסוף מוצגים בתמציתיות כמה אתגרים העומדים בפני קידום החינוך הפיננסי בישראל ובכלל.

- ארגון ה-OECD מגדיר אוריינות פיננסית כשילוב של מודעות, ידע, מיומנות, עמדות והתנהגויות פיננסיות הנדרשים לצורך קבלת החלטות פיננסיות מושכלות לקידום רווחתו הפיננסית של האדם. סקר PISA של הארגון בוחן אוריינות פיננסית בקרב תלמידים, אך ישראל לא השתתפה בבחינה בנושא זה בשנים 2018 ו-2015.
- סקר בין-לאומי שנערך על ידי חברת S&P בשיתוף גאלופ והבנק העולמי בקרב 140 מדינות ב-2015 מצא כי רק כשליש מהאזרחים הבוגרים במדינות שנבחנו הם בעלי אוריינות פיננסית לפי הגדרת הסקר. על פי הסקר, ישראל ממוקמת רביעית (לצד קנדה) בקרב מדינות ה-OECD באוריינות פיננסית, עם שיעור של 68% בעלי אוריינות פיננסית.
- על פי נתוני ה-OECD, ברוב מדינות הארגון מקודמות כיום תוכניות אסטרטגיות לאומיות בנושא החינוך הפיננסי. ב-16 מדינות לפחות הנושא משולב בתוכנית הלימודים ובכמה מהן הוא נחשב לחובה.
- במסגרת **רפורמת בכר** בשוק ההון, נקבע בישראל בחוק ב-2005 כי תוקם קרן ממשלתית לחינוך פיננסי וכי שר האוצר רשאי להתקין תקנות בנושא. ואולם, הקרן לא הוקמה ותקנות לא הותקנו.
- ב-2011 התקבלה **החלטת ממשלה 3926 על הגברת החינוך הפיננסי בישראל**, ובה נקבע כי אגף שוק ההון במשרד האוצר יגבש תוכנית אסטרטגית לאומית בנושא החינוך הפיננסי וכן תוקם מחלקה ייעודית באגף שתרכז את הטיפול בנושא החינוך הפיננסי. ואולם, **אין בהחלטה התייחסות ספציפית למערכת החינוך או למשרד החינוך**.
- ב-2012 פרסם אגף שוק ההון במשרד האוצר **אסטרטגיה לאומית לקידום חינוך פיננסי בישראל** והחל לגבש תוכנית לימודים בנושא בשיתוף משרד החינוך. ואולם, החל מ-2018 אין תקציב לקידום התחום. לפיכך, כפי הנראה, **כיום אין בנמצא גוף ממשלתי האחראי לנושא החינוך הפיננסי ומרכז אותו בפועל**.
- **החינוך הפיננסי במערכת החינוך נלמד כיום במסגרת לימודי בחירה או תוכנית לימודים נוספת בלבד ולא כתחום חובה. רוב התוכניות, הניתנות בכל שלבי החינוך, מצומצמות בהיקפן** – יחידות של כ-5 שעות לימוד בשנה. התוכנית המשמעותית ביותר בתחום ניתנת במסגרת מקצוע מדעי החברה לתלמידי כיתה י' ובהיקף של 30 שעות שנתיות. מספר התלמידים שהשתתפו בתוכנית בשנה האחרונה שבה היה תקציב מדינה מאושר היה כ-24,000 בלבד.
- **החינוך הפיננסי הוגדר לאחרונה כיעד שרת החינוך, ובהתאם לכך המשרד מגבש כיום תוכנית לימודים רב-גילית בנושא מגיל גן ועד על-יסודי**.
- כמה גופים מדינתיים פועלים לקידום החינוך הפיננסי לכלל הציבור בישראל. לרוב הם אינם פועלים בתוך מערכת החינוך, וכאשר הם פועלים במערכת החינוך מדובר בפעילויות נקודתיות וקצרות טווח.
- ממקורות המידע השונים שסקרנו עולה כי ישנם כמה אתגרים העומדים בפני קידום החינוך הפיננסי בישראל ובכלל: קיימת מחלוקת מחקרית בנוגע למידת השפעתן של תוכניות לחינוך פיננסי; בישראל לא קיים גוף-על המתכלל את הפעילות בנושא; יש להיערך להתפתחויות חדשות בשוק הפיננסי המעוררות אתגרים חדשים בתחום; יש ביקורת סוציולוגית עקרונית על התחום שלפיה הוא ממקד בפרט בלבד את האחריות למצבו הכלכלי.

1. רקע

המורכבות הגוברת של המערכת הכלכלית טומנת בחובה, מלבד אפשרויות בחירה מגוונות, גם סיכונים רבים

בעשורים האחרונים הולכת וגוברת ההתעניינות של מדינות, ארגונים ויחידים בנושא של אוריינות פיננסית ובצורך בחינוך פיננסי. העידן הגלובלי הביא איתו התרחבות של השווקים העולמיים ומורכבות הולכת וגוברת של השדה הכלכלי ומרחב הפעילות הפיננסית. אזרחים מתמודדים עם החלטות בתחומי הכלכלה והפיננסים יותר מבעבר. העלייה ברמת החיים, העלייה בתוחלת החיים (הכרוכה בהתארכות תקופת הפנסיה), השימוש הגובר באשראי, החשיפה הגוברת למוצרים ולמסחר והצריכה ההולכת וגדלה, האחריות ההולכת וגוברת של האזרח לניהול ענייני הכלכליים, צמצום שירותי הרווחה ומגמות דמוגרפיות של הזדקנות האוכלוסייה והגירת עבודה – כל אלה הביאו להתגברות העניין בתחום בקרב מקבלי ההחלטות ובקרב אזרחים.¹

בשל כך עלה צורך בהקניית ידע וכלים להתמודדות עם המערכת הפיננסית המודרנית, בין היתר באמצעות חינוך פיננסי

מורכבות זו של המערכת הכלכלית, המתבטאת בין השאר במגוון רחב של מוצרים ושירותים המוצעים לקהל הרחב, טומנת בחובה, מלבד אפשרויות בחירה מגוונות, גם סיכונים רבים. בשל כך עלה הצורך בהקניית ידע וכלים להתמודדות עם המערכת הפיננסית המודרנית, בין היתר באמצעות חינוך פיננסי. העניין בנושא זה גובר מפעם לפעם גם בעקבות משברים כלכליים, כמו זה שאירע בארצות הברית ובעולם ב-2008 (שהיה קשור בנטילת סיכונים פיננסיים גדולים על ידי אזרחים רבים בתחום המשכנתאות)² וכמו הזעזועים הכלכליים שנגרמו במדינות רבות בעקבות התפרצות מגפת הקורונה בשנים האחרונות, אשר חשפו את פגיעותם וחוסר יציבותם התעסוקתית והפיננסית של אזרחים רבים.³

חינוך פיננסי אינו נוגע רק לצעירים ובני נוער, אלא לכלל האוכלוסייה. עם זאת, בדרך כלל צעירים הם אוכלוסיית יעד ייחודית של אסטרטגיות חינוך פיננסי

בהקשר הזה יש לציין כי החינוך הפיננסי לא נועד רק להגביר את רווחתו האישית של היחיד ואת יכולתו לקיים משק בית מאוזן ויציב כלכלית, אלא יש בו ערך גם ברמה הציבורית: החינוך הפיננסי נועד לחזק את הביטחון והאמון בשווקים פיננסיים ובכך לתרום ליציבות הפיננסית. כמו כן, החינוך הפיננסי עשוי לקדם הכלה פיננסית ולצמצם פערים חברתיים, שכן נמצא כי פערים באוריינות פיננסית עשויים להחמיר הבדלים מעמדיים של הכנסה ועושר. חשוב לציין שהמושגים חינוך פיננסי ואוריינות פיננסית אינם מתייחסים דווקא לצעירים ובני נוער, אלא מכוונים על פי רוב לכלל האוכלוסייה. עם זאת, צעירים ובני נוער הם אוכלוסיית יעד ייחודית שאסטרטגיות של חינוך פיננסי מתמקדות בה, לצד קבוצות אחרות, כגון אוכלוסייה מבוגרת, נשים, יזמים קטנים, מיעוטים ומהגרים.

¹ איתי פידלמן, [הכללת החינוך הפיננסי בתוכנית הלימודים בבתי-ספר תיכוניים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 במרץ 2010, עמ' 3 (להלן: פידלמן, 2010);

OECD, [PISA 2018 Results – Are Students Smart about Money? IV](#), p. 34.

² פידלמן, 2010;

OECD, [National Strategies for Financial Education](#), OECD/INFE Policy Handbook, 2015, p. 3, 7.

³ OECD, [PISA 2018 Results – Are Students Smart about Money? IV](#), p. 34.

ארגון ה-OECD החל לקדם את הנושא של אוריינות פיננסית כבר ב-2002, וב-2008 הוקמה מסגרת ייחודית לפעולה בנושא זה – הרשת הבין-לאומית לחינוך פיננסי (International Network on Financial Education, INFE). ה-INFE מונה כיום כ-270 מוסדות ציבור מכ-130 מדינות, ותפקידה לאסוף מידע בר-השוואה, לפתח כלים לקידום חינוך פיננסי וכלי הערכה ומחקר, ליצור כלי מדיניות בתחום ולקדם יישום וניטור יעיל של התחום. עקרונות הפעולה של הרשת ליצירת אסטרטגיה לאומית בתחום החינוך הפיננסי אומצו ב-2012 גם על ידי ארגון ה-⁴G20.

במסמך של הבנק העולמי שהתפרסם ב-2021 נערכה הבחנה בין כמה מושגים קרובים המשמשים בתחום, אך מדגישים היבטים שונים שלו. **אוריינות פיננסית** (Financial literacy) נתפסת בהקשר זה כמדגישה יותר יכולות קוגניטיביות של ידע, הבנה ומודעות, ואילו **מסוגלות פיננסית** (Financial capability) מדגישה התנהגות, תפקוד ויכולת לפעול נכון מבחינה פיננסית, מתוך התחשבות ברקע החברתי ובתנאים הסביבתיים שבהם אדם פועל. **חינוך פיננסי** (Financial education) הוא התהליך שנועד להקנות לאדם אוריינות פיננסית, ואילו **רווחה פיננסית** (Financial well-being) היא התכלית המתבקשת של התהליך, והיא המצב שבו האדם מסוגל לנהל את ענייניו הפיננסיים בשגרה וגם להיות מוכן לזעזועים לא צפויים. במצב זה אדם נהנה מחופש לקבל החלטות פיננסיות ולהגשים מטרות שבהן בחר.⁵

על פי הגדרת ארגון ה-OECD, **אוריינות פיננסית היא שילוב של מודעות, ידע, מיומנות, עמדות והתנהגויות פיננסיות הנדרשים לצורך קבלת החלטות מושכלות לקידום רווחתו הפיננסית של האדם**.⁶ במסמך של ה-OECD שפורסם ב-2015 העוסק במיומנויות הליבה המגדירות את תחום האוריינות הפיננסית לנוער הוגדרו ארבעה נושאי יסוד:⁷

- א. **כסף ותשלומים:** כסף והכנסה; תשלומים ורכישות; דוחות פיננסיים וחוזים; מטבע חוץ;
- ב. **תכנון וניהול:** מימון; ניהול הכנסות והוצאות; חסכונות; תכנון ארוך טווח; אשראי;
- ג. **סיכון ורווח:** שינוי ערך; זיהוי סיכונים; רשתות ביטחון פיננסי וביטוח; איזון סיכון ורווח;
- ד. **המרחב הפיננסי:** אסדרה (רגולציה) והגנת הצרכן; חינוך, מידע וייעוץ; זכויות ומחויבויות; הונאות וזיוף; מיסים והוצאה ציבורית; השפעות חיצוניות.

⁴ OECD, [International Network on Financial Education – OECD/INFE](#), accessed: October 25th 2021; [OECD/INFE High-Level Principles on National Strategies for Financial Education](#), August 2012.

⁵ World Bank Group, [Building a Financial Education Approach: A Starting Point for Financial Sector Authorities](#), June 2021, p. 7.

⁶ OECD Legal Instruments, [Recommendation of the Council on Financial Literacy](#), OECD/LEGAL/0461, Adopted: October 29th 2020, accessed: October 25th 2021.

⁷ OECD, [OECD/INFE Core Competencies Framework on Financial Literacy for Youth](#), 2015.

אוריינות פיננסית היא
שילוב של מודעות,
ידע, מיומנות, עמדות
והתנהגויות פיננסיות,
הנדרשים לצורך
קבלת החלטות
פיננסיות מושכלות
לקידום רווחתו
הפיננסית של האדם

עבור כל אחד מהנושאים הוגדרו שלושה סוגי מיומנויות נדרשות:

- מודעות, ידע והבנה;
- ביטחון, מוטיבציה ועמדות;
- מיומנויות והתנהגויות.

בסקר אוריינות פיננסית בקרב מבוגרים שערך ה-OECD ב-2020, שבו ישראל לא השתתפה (רק 12 ממדינות ה-OECD השתתפו), קוצרו קטגוריות אלה לשלושה רכיבים עיקריים: ידע פיננסי, התנהגות פיננסית ועמדות פיננסיות. המדינות (או הכלכלות) שנמצאו מובילות בסקר הן הונג קונג, סלובניה, אוסטריה, גרמניה ואסטוניה. מעניין לראות שמדינות אלה נמצאו מובילות גם בקטגוריה של ידע פיננסי, אך בקטגוריה של התנהגות ועמדות עלתה תמונה שונה: שלוש המדינות המובילות בהתנהגות פיננסית הן אינדונזיה, סלובניה ומלזיה, והמדינות המובילות בקטגוריה של עמדות פיננסיות הן תאילנד, סלובניה ואינדונזיה.⁸

מלבד ה-OECD, שהוא הארגון המוביל בעולם בקידום נושא האוריינות הפיננסית, ארגונים נוספים, כגון האיחוד האירופי וכאמור הבנק העולמי, פועלים בתחום זה. האיחוד האירופי, בשיתוף פעולה עם ה-OECD, עוקב אחר האוריינות הפיננסית של אזרחי המדינות באיחוד ופועל לשפרה.⁹

בסקר בהשתתפות
הבנק העולמי שנערך
ב-2015 נמצא
שישראל ממוקמת
רביעית מבין מדינות
ה-OECD באוריינות
פיננסית

בסקר שנערך ב-2015 על ידי חברת S&P בשיתוף גאלופ והבנק העולמי נבחנה האוריינות הפיננסית של אזרחים בוגרים בכ-140 מדינות בעולם.¹⁰ הסקר בחן את מידת ההבנה של הנשאלים בארבעה תחומים: חשבון פשוט, ריבית, אינפלציה וניהול סיכונים. נשאלים שענו נכון לפחות בשלושה מהנושאים הוגדרו כבעלי אוריינות פיננסית. יש לציין כי הסקר כולו היה מורכב מחמש שאלות בלבד ולכן יש להתייחס לתוצאותיו בזהירות המתבקשת. תוצאות הסקר מוצגות בתרשים 1.

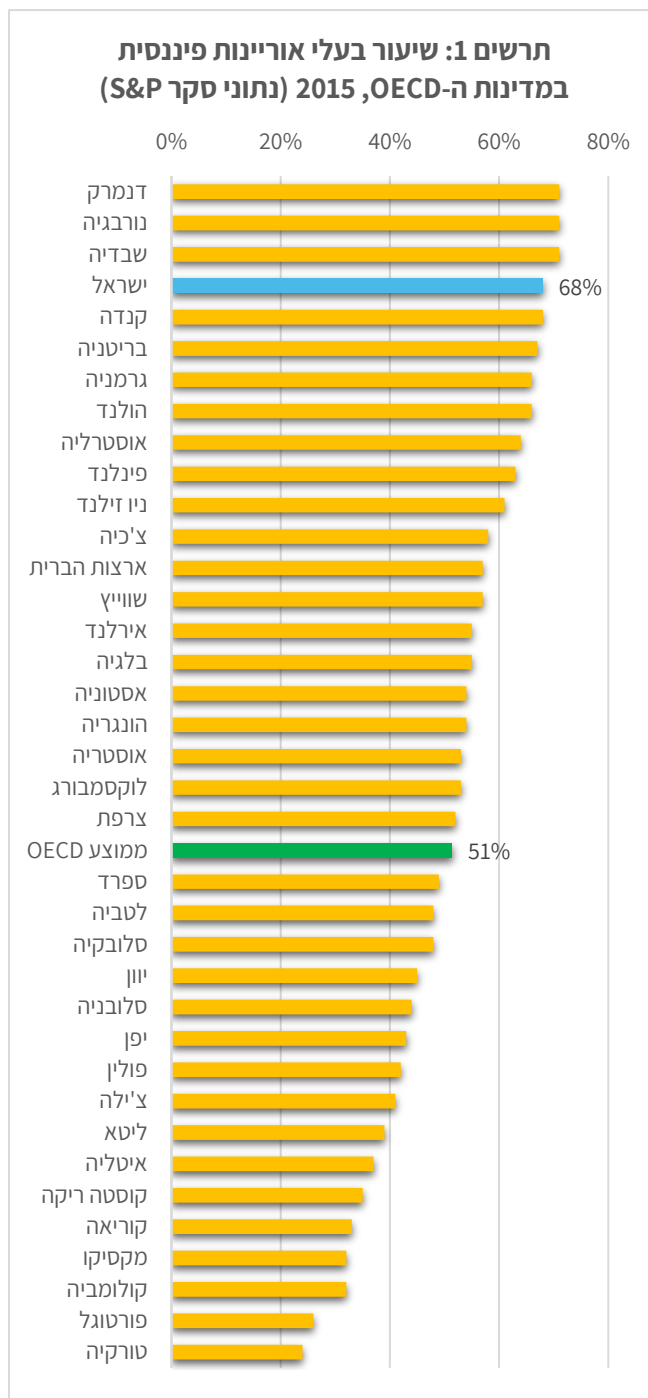
בסקר נמצא כי רק 33% מכלל הנשאלים היו בעלי אוריינות פיננסית. פחות נשים נמצאו כבעלות אוריינות פיננסית ביחס לגברים; מבוגרים בגיל 65 ומעלה נמצאו בעלי אוריינות נמוכה ביחס

⁸ OECD, [OECD/INFE 2020 International Survey of Adult Financial Literacy](#), June 25th 2020.

⁹ European Commission, [Financial literacy](#), updated: May 2021; [Financial sector and access to finance](#), all accessed: October 27th 2021.

¹⁰ עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנתוני הסקר:

Leora Klapper, Annamaria Lusardi, Peter van Oudheusden, [Financial Literacy around the World](#), November 18th 2015.



לשאר שכבות הגיל ובעלי הכנסה נמוכה נמצאו בעלי אוריינות נמוכה ביחס לבעלי הכנסה גבוהה. בישראל נמצא שיעור של 68% בעלי אוריינות פיננסית, והיא דורגה במקום רביעי-חמישי מכלל המדינות שהשתתפו בסקר וממדינות ה-OECD. ממוצע מדינות ה-OECD בסקר הוא 51%.

ב-2012 החל ה-OECD לכלול רכיב של בדיקת אוריינות פיננסית במבחני ההערכה הבין-לאומיים PISA, הבוחנים את ידיעותיהם של תלמידים במערכת החינוך (בני 15). בשנה זו היה הציון הממוצע של תלמידי ישראל במבחן 476, והממוצע במדינות ה-OECD היה 500. הציון הממוצע של התלמידים דוברי העברית בישראל היה 503, והציון הממוצע של דוברי הערבית היה 395.¹¹

רכיב האוריינות הפיננסית נכלל גם במבחנים של 2015 ו-2018, אך מדינת ישראל לא השתתפה בהערכה על אוריינות פיננסית בשנים אלה. על פי הרשות הארצית למדידה והערכה במשרד החינוך, ההשתתפות בחלק זה של הבחינה הופסקה בין השאר מכיוון שתוכנית הלימודים בנושא לא יושמה במערכת החינוך במידה מספקת. הרשות ציינה עוד כי היא רואה בחינוך הפיננסי אבן יסוד חשובה, וכי לאחר החלתה של תוכנית מקיפה בנושא במערכת החינוך (ראו בהמשך) תתאפשר ההשתתפות בחלק זה של מבחני פיזה.¹²

יש לציין כי רק מיעוט ממדינות ה-OECD השתתפו

בבחינת האוריינות הפיננסית בכל אחד מסבבי המבחנים: 13 מדינות OECD ב-2012 (ועוד כמה מדינות שאינן חברות הארגון); 10 מדינות ב-2015 ו-13 מדינות ב-2018. על פי תוצאות

¹¹ הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה), משרד החינוך, [פיזה 2012](#), יולי 2014, עמ' 180-183.

¹² ראמ"ה, [תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חינוך פיננסי](#), דוא"ל מאת ורד מנשה, 11 בנובמבר 2021.

המבחנים ב-2018, המדינות אסטוניה, פינלנד וקנדה היו המובילות בממוצע הציונים באוריינות פיננסית מכלל המדינות שנבחנו.¹³

ה-OECD עוקב גם אחר מדיניות של ממשלות לקידום החינוך הפיננסי על ידי גיבוש של אסטרטגיות לאומיות בתחום. על פי מסמך מ-2015 שעסק בנושא זה בהרחבה, לפחות ב-29 ממדינות ה-OECD היו תוכניות אסטרטגיות לאומיות לקידום החינוך הפיננסי בשלבי תכנון (1), הקמה (7), ביצוע (12) או עיבוד מחדש (9).¹⁴

על פי המסמך, תכנים של חינוך פיננסי משולבים בתוכנית הלימודים בכ-14 מדינות, ובארבע מהן – בריטניה, ספרד, דנמרק וצ'כיה – החינוך הפיננסי נכלל בלימודי החובה, לרוב דרך שילובו במקצועות אחרים. גם בחלק ממדינות ארצות הברית זהו נושא חובה.¹⁵ על פי דוח PISA 2018, בחמש ממדינות ארצות הברית זהו מקצוע חובה העומד בפני עצמו ונדרש לשם זכאות לבגרות. בפינלנד משולבים תוכני החינוך הפיננסי בתוכנית הלימודים כבר משנות התשעים, וכיום מוקצות לנושא שעות חובה בחינוך היסודי והקדם-יסודי. גם בליטא החינוך הפיננסי הוא מקצוע חובה בשלב החינוך היסודי, ותוכני חינוך פיננסי מוקנים כבר בשלבי חינוך הקדם-יסודי.¹⁶

2. חינוך פיננסי בישראל: מדיניות ממשלתית

העיסוק בנושא החינוך הפיננסי בישראל החל לגבור בתחילת שנות האלפיים. להלן כמה נקודות ציון מרכזיות בתחום זה לאורך השנים:

- במסגרת הרפורמה בשוק ההון ב-2005 (רפורמת בכר) חוקק החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק ההון, העוסק בין השאר בנושא החינוך הפיננסי.¹⁷ **פרק ז' של החוק מטיל על שר האוצר להקים קרן ממשלתית לחינוך פיננסי**, שאלה הם כמה מתפקידיה:
 - הכשרת הציבור לפעול בשוק ההון הישראלי;
 - הכנת תוכניות לימוד, השתלמויות ותוכניות הכשרה בתחום הפעילות הפיננסית והביטוחית של האזרחים;
 - קידום הסברה בנושא החינוך הפיננסי, בנושא הניהול הפיננסי ובנושאי ביטוח.

¹³ OECD, [PISA 2018 Results – Are Students Smart about Money? IV](#), 2020; [PISA 2015 Results – Students' Financial Literacy IV](#), 2017; [PISA 2012 Results: Students and Money: Financial Literacy Skills for the 21st Century VI](#), 2014.

¹⁴ OECD, [National Strategies for Financial Education](#), OECD/INFE Policy Handbook, 2015, p. 11.

¹⁵ שם, עמ' 103-106.

¹⁶ OECD, [PISA 2018 Results – Are Students Smart about Money? IV](#), 2020, pp. 38-40.

¹⁷ [חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל \(תיקוני חקיקה\), התשס"ה-2005](#); פידלמן, 2010, עמ' 4.

ברוב מדינות ה-OECD מקודמות כיום תוכניות אסטרטגיות לאומיות בנושא החינוך הפיננסי. ב-16 מדינות לפחות הנושא משולב בתוכנית הלימודים ובכמה מהן הוא נושא חובה

בישראל נקבע בחוק מ-2005 כי תוקם קרן ממשלתית לחינוך פיננסי וכי השר רשאי להתקין תקנות בנושא. הקרן לא הוקמה ותקנות לא הותקנו

ב-2011 התקבלה
החלטת ממשלה
3926 על הגברת
החינוך הפיננסי
בישראל

נקבע כי אגף שוק
ההון במשרד האוצר
יגבש תוכנית
אסטרטגית לאומית
בנושא וכן תוקם
מחלקה ייעודית
שתרכז את הטיפול
בנושא החינוך
הפיננסי
משרד החינוך לא
מוזכר בהחלטה
באופן ספציפי

לפי החוק, יו"ר הנהלת הקרן ימונה על ידי שר האוצר ובהנהלה יהיו חברים נציגי בנק ישראל, איגוד הבנקים, איגוד חברות הביטוח, איגוד הברוקרים, איגוד סוכני הביטוח ואנשי אקדמיה. בסעיף 21 לחוק נקבע כי **שר האוצר רשאי, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להתקין תקנות לביצוע פרק זה של החוק. ואולם, הקרן לא הוקמה בסופו של דבר והתקנות בעניינה לא הותקנו.**¹⁸

• בדצמבר 2011, בין השאר על רקע הצטרפותה של ישראל לארגון מדינות ה-OECD, התקבלה **החלטת ממשלה 3926 על הגברת החינוך הפיננסי בישראל.**¹⁹ מטרת ההחלטה להגביר את האוריינות הפיננסית מתוך הכרה בחשיבות החינוך הפיננסי לכל אזרח, לתפקודו היעיל והדינמי של המשק וליציבות השווקים הפיננסיים. בהחלטה נקבע כי הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר יהיה אחראי לנושא החינוך הפיננסי ובתוך כך יקדם את הצעדים האלה:

- **גיבוש תוכנית אסטרטגית לאומית** מקיפה לקידום החינוך הפיננסי;
- הקמת **מחלקה לחינוך פיננסי באגף שוק ההון** אשר תרכז את הנושא;
- כינוס הנהלת הקרן הציבורית לחינוך פיננסי;
- בחינת הצורך להסדיר בחקיקה נושאים נוספים על מנת לקדם את החינוך הפיננסי;
- הנגשת מידע בנושא החינוך הפיננסי לציבור הרחב, בין היתר באמצעות אתר אינטרנט ייעודי;
- קידום של שיתופי פעולה עם גורמים ממשלתיים, גופים מהמגזר העסקי, ארגונים מהמגזר השלישי וכן ארגונים בין-לאומיים לשם קידום החינוך הפיננסי;
- קידום ידע ומחקר בנושאים הנוגעים לחינוך פיננסי וכן מדידה והערכה של תוכניות חינוך פיננסי ושל המדיניות הלאומית לקידום חינוך פיננסי בישראל;
- מיפוי העוסקים ביעוץ בתחומי החינוך הפיננסי ובחינת הצורך בהסדרת פעילותם.

¹⁸ באוקטובר 2012 הונחה הצעת חוק ממשלתית לתיקון החוק, אשר נועדה להסב את הקרן הממשלתית למועצה ציבורית מיעצת. בדברי ההסבר להצעה נטען כי הקמת הקרן לא יצאה אל הפועל בין השאר כיוון שהחוק לא התייחס לגוף אופרטיבי כלשהו שינהל את פעילות הקרן וכן לא התייחס לתקציבים הנדרשים למילוי תפקידה. במצב דברים זה הקרן הממשלתית שנקבעה בחוק אינה יכולה לבצע את התפקידים שהוטלו עליה מכוח החוק, ובפועל – לא מונתה. הצעת החוק לא התקבלה. [הצעת חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל \(תיקוני חקיקה\) \(תיקון\), התשע"ג-2012](#) (מ/728), של הממשלה, נוסח לקריאה הראשונה; איתן ישראלי, יועץ למנכ"ל, משרד האוצר, [תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חינוך פיננסי](#), דוא"ל, 10 בנובמבר 2021.

¹⁹ החלטה 3926 של הממשלה ה-32, [הגברת החינוך הפיננסי בישראל](#), 8 בדצמבר 2011.

כמו כן, במסגרת ההחלטה הוטל על משרד האוצר לפעול לתיקון החוק כך שהקרב הממשלתי תוסב לגוף מייעץ לממונה בנושאי חינוך פיננסי והגברת האוריינות הפיננסית בקרב אוכלוסיית מדינת ישראל.²⁰ **יש לציין כי ההחלטה נוגעת לחינוך פיננסי של כלל הציבור ולא של תלמידים דווקא וכי משרד החינוך אינו מוזכר בהחלטה באופן ספציפי.**

ב-2012 פורסמה
אסטרטגיה לאומית
לקידום חינוך פיננסי
בישראל

• על פי החלטת הממשלה, הוקמה בסוף 2011 **מחלקת החינוך הפיננסי באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר**. באוקטובר 2012 פרסמה המחלקה מסמך לדיון בשם **אסטרטגיה לאומית לקידום חינוך פיננסי בישראל**.²¹ מסמך זה נועד להיות השלב הראשון בגיבוש האסטרטגיה, ועל בסיסו ייערך תהליך ההתייעצות הראשוני עם גורמים מהמגזר הציבורי, המגזר הפרטי, המגזר השלישי והציבור הרחב. מסמך האסטרטגיה הסופי נועד להיות מובא לאישור הממשלה ולהוות בסיס לתוכניות עבודה מפורטות ומפת דרכים לקידום חינוך פיננסי בחמש שנים הבאות. הערכה מחודשת של האסטרטגיה תוכננה ל-2018.

על פי המסמך הוקם
צוות משותף למשרד
האוצר ומשרד החינוך
והחלה לפעול תוכנית
פיילוט לכיתות י'
בחינוך פיננסי

מטרות האסטרטגיה מקבילות במידה רבה לעקרונות שנקבעו אז על ידי ה-OECD בנושא. מלבד העלאת מודעות לנושאים פיננסיים, הנגשת מידע פיננסי בהתאם למעגל החיים, הקניית מיומנויות פיננסיות וכן הלאה, **המסמך מציב מטרה של עריכת מחקר, מדידה והערכה של חינוך פיננסי ואוריינות פיננסית, ובתוך כך הערכה של יעילות התוכניות לחינוך פיננסי**.²² בין השאר הוצב **בתוכנית יעד והוא שבוגרי מערכת החינוך בישראל יהיו בעלי אוריינות פיננסית ראויה**. במסמך מצוין כי **בשנת הלימודים תשע"א החלה לפעול תוכנית לימודים לחינוך פיננסי לכיתות י' בבתי ספר תיכוניים כפיילוט** שנערך באופן וולונטרי בכ-10% מבתי הספר, במטרה להרחיבה בהמשך. כמו כן מצוין במסמך האסטרטגיה כי הוקם **צוות משותף למשרד החינוך ולמחלקת חינוך פיננסי במשרד האוצר**, בראשות המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך, הדין בשילוב חינוך פיננסי במערכת החינוך. ואולם יש לציין כי **העיסוק במערכת החינוך הרשמית במסגרת המסמך האסטרטגי מצומצם ביותר**.²³

העיסוק במערכת
החינוך במסמך
האסטרטגיה היה
מצומצם ביותר

על פי תגובת רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון לבקשת המידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן: ממ"מ), במסגרת ועדת היגוי משותפת לרשות שוק ההון ומשרד החינוך נהגתה תוכנית מתודולוגית ופדגוגית סדורה להטמעה במערכת החינוך. ואולם, התקציבים שדרש משרד החינוך לצורך התוכנית לא אושרו על ידי אגף התקציבים. במקום זאת הושגה פשרה

²⁰ שם. יש לציין כי הצעת חוק ממשלתית בעניין זה הונחה לקריאה ראשונה, אך לא התקבלה. ראו הערה 16 לעיל.

²¹ מחלקת חינוך פיננסי, אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר, [אסטרטגיה לאומית לקידום חינוך פיננסי בישראל – מסמך לדיון](#), אוקטובר 2012.

²² שם, עמ' 21-14.

²³ שם, עמ' 27-28. במסמך של כ-60 עמודים מוקדש למערכת החינוך הפורמלית כעמוד אחד.

שלפיה תוכני החינוך הפיננסי יילמדו במסגרת לימודי כישורי חיים.²⁴ למעשה, על פי המסמך הקודם של הממ"מ בנושא, הסכמה בין משרד האוצר ומשרד החינוך על לימוד חינוך פיננסי במסגרת כישורי חיים הושגה כבר ב-2007, וב-2010 הנושא נלמד במסגרת זו בכיתות ג', ה' ו-ו'.²⁵

עוד על פי רשות שוק ההון, ב-2013 הוחלט להקצות תקציב לטובת המחלקה לחינוך פיננסי לאותה השנה ועבור 2014.²⁶ ואולם, תקציב החינוך קוצץ מ-2018 וכיום אין תקציב לקידום הנושא. לאורך השנים עסקה הרשות במגוון פרויקטים של חינוך פיננסי, אך יש לציין כי עיקר פעילותה הייתה מיועדת לציבור הרחב ולא לתלמידים במערכת החינוך. כך למשל עסקה הרשות בתוכנית הכנה לפרישה לגיל השלישי, תוכנית חיסכון לכל ילד עבור משפחות, סדנאות לזוגות צעירים, קמפיינים להעלאת מודעות והקמת האתר האוצר שלי.

על פעילות אגף שוק ההון במשרד האוצר אפשר ללמוד גם מהדוחות השנתיים המפורסמים על ידי האגף (ובהמשך – הרשות). התייחסות מסוימת לנושא החינוך הפיננסי ישנה בדוחות אלה כבר משנת 2006. בשנים 2008–2013 הוזכרו בדוחות הניסיונות לשלב את הנושא במערכת החינוך בשיתוף עם משרד החינוך (ראו להלן). בשנים 2014–2015 ההתייחסות היא ליוזמות עבור הציבור הכללי, והחל מ-2016 אין התייחסות בדוחות לחינוך פיננסי.²⁷

כפי הנראה, למרות הניסיונות לכונן גוף ממשלתי המרכז את נושא החינוך הפיננסי, אין כיום בנמצא גוף שכזה

כפי הנראה, למרות הניסיונות לכונן גוף ממשלתי המרכז את נושא החינוך הפיננסי במסגרת החוק לצמצום הריכוזיות ובהחלטת הממשלה מ-2011, אין כיום בנמצא גוף שכזה. על פי רשות שוק ההון, מאז הפיכתה לרשות עצמאית לא התקבל תקציב לפיתוח וקידום של תחום החינוך הפיננסי בישראל, ועל כן הרשות מתמקדת בניסיונות לשיתופי פעולה עם ארגונים שונים (ללא עלויות) ובמקביל פועלת להשיג תקצוב ראוי לנושא. יחד עם זאת, הרשות רואה חשיבות בפיתוח הנושא ושמה לעצמה יעד להחזיר את התקצוב למטרת חינוך פיננסי.²⁸

²⁴ ליהי טמפלר, דוברת ואחראית על החינוך הפיננסי, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חינוך פיננסי, דוא"ל, 25 באוקטובר 2021.

²⁵ פידלמן, 2010, עמ' 5.

²⁶ הוחלט כי תקציב המחלקה לחינוך פיננסי באגף שוק ההון יתוגבר ב-8 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב ומיליון ש"ח בהוצאה נטו עבור פעולות המחלקה לרבות קמפיינים פרסומיים, ייעוץ, הרחבת אתר האינטרנט, שבוע החינוך הפיננסי וכן נושאים נוספים. באותו סיכום הוחלט כי עבור שנת 2014 יתוגבר תקציב המחלקה ב-10 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב וב-16 מיליון ש"ח בהוצאה נטו, עבור פעולות דומות לאלו שנקבעו בשנת 2013. ליהי טמפלר, דוברת ואחראית על החינוך הפיננסי, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חינוך פיננסי, דוא"ל, 25 באוקטובר 2021.

²⁷ אתר רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר, דוחות הממונה על שוק ההון לשנים 2019-2020, עודכן: 19 באוגוסט 2020, כניסה: 27 באוקטובר 2021.

²⁸ ליהי טמפלר, דוברת ואחראית על החינוך הפיננסי, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חינוך פיננסי, דוא"ל, 25 באוקטובר 2021.

יש לציין כי בדיון שנערך בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ב-2015 בנושא חינוך כלכלי, סקרה הוועדה את הפעילות הנעשית בתחום זה במערכת החינוך. הוועדה ציינה במסקנותיה כי היא קוראת למשרד החינוך לשלב לימודים אלה כלימודי חובה לכלל בתי הספר וכי היא קוראת לכלל הגופים המעורבים בתחום לשלב ידיים וליצור תוכנית לימודים מקיפה בנושא החינוך הפיננסי.²⁹

3. חינוך פיננסי במערכת החינוך

במקביל להתגברות העיסוק בנושא החינוך הפיננסי עבור הציבור הכללי בארץ ובעולם, החלו גם ניסיונות לשלב את הנושא במערכת החינוך בישראל. כאמור, כבר ב-2007, עוד בטרם התקבלה החלטת הממשלה בנושא, הגיעו משרד האוצר ומשרד החינוך להסכמה על שילוב הנושא במסגרת לימוד כיסורי חיים בבתי הספר היסודיים בשנת הלימודים תשס"ח וכן על שילובו בהמשך בחינוך העל-יסודי במסגרת לימודי מולדת, חברה ואזרחות ובמקצוע המתמטיקה.³⁰

ב-2009 נעשה ניסיון לעגן את החינוך הפיננסי בבתי הספר התיכוניים בהסכם הקואליציוני שנחתם בין מפלגת הליכוד למפלגת העבודה. ב-2010 גובשה יחידת לימוד בנושא החינוך הפיננסי עבור כיתות י' בהיקף של 30 שעות שנתיות, ובשנת תשע"א היא נוסתה בפייילוט שנערך ב-60 כיתות.³¹ על פי מידע שהועבר לממ"מ ממשרד החינוך ב-2013, בשנה זו נלמדו תוכני החינוך הפיננסי בשתי תוכניות במסגרת החינוך היסודי והעל-יסודי.³²

- **כיתות ב'-ד'** – תוכנית הלימודים היא בהיקף של שמונה עד עשר שעות בכל אחת משכבות הגיל, במסגרת לימודי מולדת, חברה ואזרחות. את התוכנית מלמדים מורי המקצועות שעברו השתלמות בנושא. בשנת הלימודים תשע"ג (2012/13) הופעלה התוכנית כפייילוט בכ-250 בתי ספר. תוכנית זו נועדה להפוך ללימודי חובה במסגרת המקצועות הללו, אך ככל הנראה נשארה בגדר רשות.
- **כיתות י'** – התוכנית שפותחה בתשע"א התרחבה לכ-140 בתי ספר. היא נועדה להיות מורחבת ל-60 שעות שנתיות וכן להפוך לתוכנית חובה, אך דבר זה לא התממש.

3.1 תוכניות לימוד בחינוך פיננסי במערכת החינוך כיום

על פי מענה משרד החינוך לבקשת המידע של הממ"מ, שילוב החינוך הפיננסי במערכת החינוך נעשה כיום במסגרת תוכנית בלימודי בחירה או תוכנית לימודים נוספת ולא כתחום חובה. יחד

שילוב החינוך
הפיננסי במערכת
החינוך נעשה כיום
במסגרת תוכנית
בלימודי בחירה או
תוכנית לימודים
נוספת ולא כתחום
חובה

²⁹ הכנסת ה-20, ועדת החינוך, התרבות והספורט, מסקנות, [חינוך ליזמות וחינוך כלכלי: לציון יום העסקים הקטנים](#), 3 בנובמבר 2015.

³⁰ פידלמן, 2010, עמ' 5; רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר, [פעילות אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, דוח שנתי 2007](#), 2008, עמ' 227; [פעילות אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, דוח שנתי 2008](#), נובמבר 2009, עמ' 212.

³¹ פידלמן, 2010, שם.

³² אסף ויינגר, [החינוך הפיננסי במערכת החינוך](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 באפריל 2013.

החינוך הפיננסי
הוגדר לאחרונה כיעד
שרת החינוך. המשרד
מגבש כיום תוכנית
לימודים רב-גילית
בנושא מגיל גן ועד
על-יסודי

עם זאת, על פי המשרד, נושא החינוך הפיננסי הוגדר לאחרונה כיעד שרת החינוך, ולפיכך בימים אלו שוקדת המזכירות הפדגוגית על סיום גיבושה של תוכנית לימודים רב-גילית מגיל גן ועד על-יסודי, שבה ישולבו תוכני החינוך הפיננסי בתחומי דעת מגוונים. התכנים ישולבו בהדרגה במהלך שנה"ל תשפ"ב-תשפ"ג, ויכללו בהם הן תכנים שבתי הספר יבחרו מתוך מגוון הצעות, והן תכנים שיוטמעו מערכתית בתוכניות החובה.³³

להלן התוכניות המופעלות כיום בנושא החינוך הפיננסי:

טבלה 1: תוכניות לימוד בחינוך פיננסי במערכת החינוך³⁴

שלב חינוך	כיתה	מקצוע	אורך	היקף
יסודי		מולדת, חברה ואזרחות, גיאוגרפיה	כ-5 שעות לימוד	נלמדת בכ-300 בתי ספר
		מתמטיקה	כ-5 שעות לימוד	
		כישורי חיים	כ-5 שעות לימוד	400 מורים נחשפו ליחידה
חטיבת ביניים	ז'	עברית (כתיבה בהנאה)	כ-5 שעות לימוד	700 מורים נחשפו ליחידה
	ט'	אזרחות (יחידת העמקה)	כ-5 שעות לימוד	
חטיבה עליונה	י'	אוריינות פיננסית (לימודי השכלה כללית או לימודי העשרה) ³⁵	30 שעות לימוד	
		מדעי החברה (חינוך פיננסי בדגש על גלובליזציה)	כ-5 שעות לימוד	
		גיאוגרפיה, אדם וסביבה		

על פי תשובת משרד החינוך, כל התוכניות הנ"ל הן לבחירת בית הספר והצוות הפדגוגי.

לצד זאת יש לציין כי בחוזר מנכ"ל של המשרד משנת 2019 מצוין כי "יש לשלב בהוראת המתמטיקה בכל שכבות הגיל נושאי חינוך פיננסי". הוראה דומה מופיעה גם בחוזרי המפמ"ר למתמטיקה עבור החינוך היסודי שפורסמו בשנים האחרונות, ובכלל זה עבור שנת תשפ"ב. עבור כיתות ד'-ו' מצוין כי יש לשלב את הנושא באופן מובנה ובאמצעות היחידות שהופקו בשיתוף המועצה הישראלית לצרכנות.³⁶ כמו כן, בדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת

³³ ד"ר מירי שליסל, יו"ר המזכירות הפדגוגית, משרד החינוך, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חינוך פיננסי, דוא"ל מאת ורד מנשה, 20 באוקטובר 2021.

³⁴ שם.

³⁵ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל, ["לימודי מדעי החברה בחינוך העל-יסודי"](#), הוראת קבע מס' 0140 – החלפה, 15 באוגוסט 2018.

³⁶ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל, ["לימודי המתמטיקה בחינוך הקדם-יסודי והיסודי"](#), הוראת קבע מס' 0238 – החלפה וחדוש, 3 בדצמבר 2019. הפיקוח על הוראת המתמטיקה, אגף א' מדעים, המזכירות הפדגוגית, משרד החינוך, [חוזר מפמ"ר למתמטיקה תשפ"ב בחינוך היסודי \(תשפ"ב / 1\)](#), 1 באוגוסט, 2021; אתר משרד החינוך, [חוזרי מפמ"ר למתמטיקה](#), כניסה: 11 בנובמבר 2021.

שנערך ב-2015 בנושא של חינוך כלכלי, ציינה מנהלת אגף חברה ורוח במזכירות הפדגוגית דאז, אלירז קראוס, כי בכיתות ב'-ד' הוגדרו תוכני החינוך הפיננסי כחובה במסגרת המקצועות השונים.³⁷

התוכנית המוצעת עבור כיתות י' היא התוכנית המקיפה ביותר ועוסקת בנושאים של תקציב אישי ומשפחתי, בנקים, שיח פיננסי, הלוואות, חסכונות, השקעות, זכויות צרכנים, פרסומות והגינות בפרסום.³⁸ רוב התוכניות האחרות הופקו בשיתוף עם המועצה הישראלית לצרכנות והן מצומצמות בהיקפן – יחידות של כחמש שעות לימוד.³⁹ המפקחת על תחום מדעי החברה היא הממונה על הוראת החינוך הפיננסי והתקציב המוקצה לנושא בכל שנה הוא כ-2 מיליון ש"ח.⁴⁰ להלן נתונים על היקפי השתתפות של תלמידים בתוכניות לחינוך פיננסי במערכת החינוך. לדברי המשרד, בשנים תש"ף-תשפ"ב צומצמו היקפי ההשתתפות בתוכניות עקב היעדר תקציב מדינה:

טבלה 2: היקפי השתתפות של תלמידים ובתי ספר בתוכנית לאוריינות פיננסית (כיתה י'), תשע"ח-תשפ"ב⁴¹

שנה"ל	מספר בתי ספר	מספר תלמידים
תשע"ח	147	כ-24,000
תשע"ט	99	כ-24,000
תש"ף	50	כ-8,000
תשפ"א	29	כ-6,000
תשפ"ב	32	כ-8,000

בפיתוח ובהוראה של חלק מהתוכניות והתכנים החינוכיים בנושא, משרד החינוך משתף פעולה עם גורמים מדינתיים נוספים, מלבד המועצה הישראלית לצרכנות, כגון בנק ישראל ורשות המיסים. יש לציין כי מסמך זה מתייחס רק לתוכניות שמפעיל משרד החינוך במסגרת תוכנית הלימודים הרשמית, אך ישנם גם מערכי שיעור בנושא שפותחו למשל על ידי רשתות חינוך כגון

³⁷ הכנסת ה-20, ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול 75, [חינוך ליזמות וחינוך כלכלי - לציין יום העסקים הקטנים](#), 3 בנובמבר 2015, עמ' 2-3.

³⁸ פורטל עובדי הוראה, משרד החינוך, [תוכנית הלימודים בחינוך פיננסי](#), כניסה: 27 באוקטובר 2021.

³⁹ אתר המועצה הישראלית לצרכנות, [הגינות בצרכנות - תוכנית חינוכית ספירלית מכיתות ג'-יב'](#), כניסה: 27 באוקטובר 2021.

⁴⁰ ד"ר מירי שליסל, יו"ר המזכירות הפדגוגית, משרד החינוך, [תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חינוך פיננסי](#), דוא"ל מאת ורד מנשה, 20 באוקטובר 2021.

⁴¹ שם.

אורט ישראל, וכן תוכניות נוספות (תל"ן) שמציעים גורמים חיצוניים, עמותות או חברות מסחריות, שבית הספר יכול להזמין לפי בחירתו.⁴²

4. פעילות גופים נוספים בתחום החינוך הפיננסי

4.1 רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר⁴³

כאמור, הרשות מונתה על פי החלטת ממשלה מ-2011 לרכז את תחום החינוך הפיננסי כולו ומתוקף כך גם פעלה לקדם תוכניות בשיתוף משרד החינוך. ואולם כיום, בהיעדר תקציב, הרשות מתמקדת בניסיונות לשיתופי פעולה עם ארגונים שונים (ללא עלויות) ובמקביל פועלת להשגת תקצוב ראוי לנושא. **מחלקת הדוברות והסברה ברשות מגבשת בימים אלה תוכנית עבודה רב-שנתית ורב-תחומית, אשר תעסוק בהגברת האוריינות הפיננסית בישראל בכל שלבי החיים, בין השאר באמצעות סדנאות בשיתוף משרד החינוך בתוך מערכת החינוך ובתי הספר.** הרשות מעריכה את עלות הפקת התוכניות המתוכננות (לא רק במערכת החינוך) בתוספת תקציב של יותר מ-20 מיליון ש"ח.

4.2 בנק ישראל

על פי תשובת בנק ישראל לבקשת מידע של הממ"מ, הבנק רואה חשיבות רבה בהעלאת המודעות הפיננסית של הציבור הרחב ופועל זה כמה שנים במגוון דרכים לקדם מטרה זו ולעודד התנהלות פיננסית מושכלת. הבנק רואה באוריינות פיננסית כישור חיים בסיסי, שצריך להיות חלק בלתי נפרד מארגז הכלים של בוגר מערכת החינוך. לשם קידום הפעילות בתחום זה, הוקמה בבנק לפני כשנה מחלקת תקשורת, הסברה וקשרי קהילה, שמטרתה לאגם את כלל משאבי הבנק בהיבטי חינוך פיננסי ולרכז את פעילותו בתחום.

בנק ישראל היה שותף לשני פרויקטים של חינוך פיננסי שפעלו במסגרת מערכת החינוך:

- **חודש מודעות פיננסית** – במהלך החודשים נובמבר 2017 ופברואר 2018 הועברו שיעורים במאות כיתות ט' ברחבי הארץ. התכנים היו בין השאר הקניית כלים פרקטיים בהתנהלות צרכנית-בנקאית, שתאמו את צורכיהם של הנערים. השיעורים הועברו בכ-115 בתי ספר בכ-50 יישובים ברחבי הארץ והשתתפו בהם כ-20,000 תלמידים.
- **שבוע הכסף העולמי** – מאז שנת 2012 מתקיים ברחבי העולם ביוזמת ארגון ה-OECD שבוע הכסף העולמי, שמטרתו להגביר את המודעות הפיננסית בקרב בני נוער. ביוזמה משותפת של בנק ישראל ומשרד החינוך התקיימו לראשונה פעילויות במסגרת שבוע זה בישראל

⁴² ראו מגוון של תוכניות באתר היחידה לניהול תוכניות ושותפויות בין-מגזריות, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, [תוכניות חינוכיות חיצוניות](#), כניסה: 27 באוקטובר 2021.

⁴³ ליהי טמפלר, דוברת ואחראית על החינוך הפיננסי, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר, [תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חינוך פיננסי](#), דוא"ל, 25 באוקטובר 2021.

במרץ 2021. בין השאר הופק שיעור מקוון המיועד לכיתות ט'-י', אשר זמין ברשת לשימוש המורים.

נוסף על כך, הבנק שותף עם משרד המשפטים וגופים נוספים בהובלת **הצוות הבין-משרדי לגיבוש תוכנית לאומית להכלה פיננסית במשק, הדן בין השאר בנושא החינוך הפיננסי**. הצוות אמור להגיש את מסקנותיו עד סוף השנה.⁴⁴

4.3 רשות ניירות ערך⁴⁵

על פי תשובת רשות ניירות ערך לבקשת מידע של הממ"מ, הרשות רואה חשיבות רבה בקידום של אוריינות פיננסית בקרב הציבור ומשקיעה לאורך שנים משאבים בתחום, על מנת להעניק לציבור כלים אפקטיביים להתנהלות פיננסית אחראית. יחד עם זאת, הרשות סבורה כי הדרך שבה מנוהל היום תחום החינוך הפיננסי במדינת ישראל לוקה בחסר וכי יש דרך טובה לשפרו. תחום החינוך הפיננסי בישראל מנוהל באופן מבוזר, וכל רגולטור פיננסי מקבל על עצמו את האחריות לקידום החינוך הפיננסי בתחום הפעילות שלו. **הרשות סבורה כי יש צורך בהקמת מינהלה, גוף מתכלל שיקבל על עצמו את האחריות לטיפול בנושא החינוך הפיננסי, ובשיתוף משרד החינוך יוכל לבנות מערך חינוך פיננסי נאות שיקדם את כל הצרכים של החינוך הפיננסי במדינת ישראל**. הרשות ציינה כי במקרה הצורך, תוכל להציג הצעה לתוכניות העבודה של מינהלה זו ובכלל זה הצעה לתקציב הנדרש עבורה.

מבחינת פעילות בתוך מערכת החינוך, על פי הרשות, לפני כשלוש שנים נוצר קשר עם משרד החינוך במטרה לקדם שיתוף פעולה. הרשות גיבשה סדרת שיעורים לנוער ומבוגרים בנושאים הקשורים לשוק ההון, לרבות אפשרויות השקעה, סימני אזהרה, שאלות חשובות, הבנה של מושגים מרכזיים, מכשירי השקעה ועוד. התוכנית משמשת בהרצאות של עובדי הרשות בפני הציבור הרחב ומועברת למורים או לגופים אחרים העוסקים בחינוך פיננסי לפי דרישה.⁴⁶ כמו כן, בחודש יוני 2021 התקיימה סדנה למורים לחינוך פיננסי. כמה פעילויות נוספות שהרשות ערכה או עורכת עשויות להתאים גם עבור תלמידים במערכת החינוך:

- **הפקת סדרת סרטונים בנושא השקעות בשוק ההון** ("הפולניות", בהשתתפות כוכבי התוכנית זהו זה) – מיועדת גם לתלמידי תיכון;
- **הפקת סדרת מדריכים בנושאים הקשורים בשוק ההון** – כעשרה מדריכים במגוון נושאים (מימון המונים, ייעוץ השקעות, קרנות נאמנות) המיועדים גם לתלמידי תיכון;⁴⁷

⁴⁴ נורית פלטר איתן, ראש מחלקת תקשורת, הסברה וקשרי קהילה, בנק ישראל, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חינוך פיננסי, דוא"ל מאיילון בנימין, 11 באוקטובר 2021.

⁴⁵ הדר הורן, דוברת וממונה על חינוך פיננסי, רשות ניירות ערך, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חינוך פיננסי, דוא"ל, 28 באוקטובר 2021.

⁴⁶ הדר הורן, דוברת וממונה על חינוך פיננסי, רשות ניירות ערך, דוא"ל, 31 באוקטובר 2021.

⁴⁷ אתר רשות ניירות ערך, הפינה למשקיע, כניסה: 27 באוקטובר 2021.

- **קמפיינים למודעות פיננסית ופעילות ברשתות חברתיות** – הפקת תכנים המגישים מידע בנושא בדרך יצירתית, סביב אירועים שנתיים כגון שבוע המשקיעים הבין-לאומי וכן באופן שוטף;
- **אתר בנושא חינוך פיננסי** – בחודש פברואר יושק אתר חדש של הרשות ובו תת-אתר ייעודי בנושא חינוך פיננסי המיועד גם לתלמידי החינוך העל-יסודי.

4.4 מיזם "ישראל דיגיטלית"⁴⁸

המיזם ישראל דיגיטלית אומנם אינו פועל באופן ישיר בתחום החינוך הפיננסי, אך במסגרתו נעשה לפני כמה שנים ניסיון ללכד את כל הגופים הנוגעים בדבר ליצירת מהלך כולל. במסגרת ניסיון זה נעשה מחקר מקיף שסיפק מידע רב על תחום החינוך הפיננסי בישראל (ראו להלן התייחסות למחקר זה בעניין יעילות תוכניות לחינוך פיננסי) וכן הצעה מפורטת להנעת מהלך כולל בתחום.⁴⁹

4.5 המועצה הישראלית לצרכנות⁵⁰

על פי תשובת המועצה הישראלית לצרכנות לבקשת מידע של הממ"מ, המועצה פעלה בתחום החינוך הפיננסי הן באמצעות פיתוח מערכים בשיתוף עם גופים שונים ובהם משרד החינוך, והן באמצעות הרצאות למגוון אוכלוסיות בנושא התנהלות פיננסית בדגש על תחום הצרכנות. המועצה לצרכנות הפיקה לפני כמה שנים תוכנית חינוכית ספירלית בנושא הגינות בצרכנות המיועדת לתלמידים מכיתות ג' ועד י"ב. מערכי הלימוד נערכו בזיקה למקצועות הלימוד בבתי הספר: חינוך לשוני, אזרחות, מולדת וחברה, גיאוגרפיה, מתמטיקה ועוד. התוכניות נכתבו בשיתוף המפ"מ של המקצועות השונים, והן מחוברות לתוכנית הליבה של משרד החינוך. כ-20 מערכי השיעור שהופקו נמצאים באתר המועצה וזמינים עבור מורים, והם אף פורסמו כספרי לימוד באישור משרד החינוך.⁵¹

המועצה גם קיימה סדרה של הרצאות ופעילויות בבתי הספר, ובמהלך משבר הקורונה העבירה באמצעות עובדיה עשרות הרצאות מקוונות למגוון קהלים בתחום זכויות הצרכן. כמו כן, המועצה מפיקה ומפיצה תכנים חינוכיים במגוון דרכים – סרטוני הסברה, מדריכים ומשחקים – בנושאי

⁴⁸ ישראל דיגיטלית הוא מיזם ממשלתי הפועל תחת המשרד לשוויון חברתי מאז שנת 2014 במטרה לקדם אוריינות דיגיטלית ואת השימוש בטכנולוגיות המידע והתקשורת לטובת צמיחה כלכלית מואצת, צמצום פערים והפיכת הממשל לחכם, מהיר, ידידותי לאזרחים ומוביל עולמי בתחום הדיגיטלי. אתר מיזם ישראל דיגיטלית, [אודות](#), כניסה: 9 בנובמבר 2021.

⁴⁹ ישראל דיגיטלית, [אוריינות פיננסית – שולחן עגול](#), מצגת, TASC Consulting & Capital, ספטמבר 2019, התקבל בדוא"ל מאשר דולב, ראש ישראל דיגיטלית, 28 באוקטובר 2021.

⁵⁰ עו"ד הדס יעקבסון ארידור, מנהלת מחלקת קהילה ורגולציה, המועצה הישראלית לצרכנות, [תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חינוך פיננסי](#), דוא"ל, 31 באוקטובר 2021.

⁵¹ אתר המועצה הישראלית לצרכנות, [הגינות בצרכנות – תוכנית חינוכית ספירלית מכיתות ג'-יב'](#), כניסה: 27 באוקטובר 2021.

החינוך הפיננסי, המכוונים בין השאר לתלמידים ועשויים לשמש מורים.⁵² אולם, בהיעדר תקציב, פעילויות המועצה בתחום זה הופסקו.

5. אתגרים בקידום תחום החינוך הפיננסי

5.1 יעילות התוכניות לחינוך פיננסי

מסמך זה לא נועד להרחיב בסקירת הספרות המחקרית בנוגע לסוגי תוכניות לחינוך פיננסי ומידת יעילותן, אך מצאנו לנכון לציין כי על סמך מסמכים אחרים בנושא זה, יש מחלוקת מחקרית באשר ליעילות ומידת השפעתן של תוכניות אלה. במסמך של המדען הראשי במשרד החינוך שפורסם בפברואר 2020 מובאת שורה של עדויות מחקריות ליעילות המוגבלת של תוכניות לחינוך פיננסי.⁵³ כך למשל, במטא-אנליזה שנערכה ב-2014 ובחנה את מסקנותיהם של 168 מאמרים נמצא כי ההשפעה של תוכניות לחינוך פיננסי, גם בקרב מבוגרים וגם בקרב תלמידי תיכון, היא מזערית ואף מצטמצמת עם הזמן. גם תוכניות רחבות היקף הן בעלות אפקט זניח על התנהגות בטווח של 20 חודשים או יותר.⁵⁴

במסמך של משרד החינוך מצוין כי קיים קונסנזוס בקרב קהילת החוקרים על כך שההשפעה של חינוך פיננסי לאורך זמן היא חלשה, אף שיש גם עדויות מחקריות מסוימות הנוגדות מסקנה זו. יש חוקרים הטוענים כי היעילות המועטה של תוכניות לחינוך פיננסי נעוצה בעובדה שהן מתמקדות בידע פסיבי ולא בהתנסות מעשית. כך למשל, כמה מחקרים הראו כי הפעלה אינטראקטיבית דרך משחקים וסרטונים יעילה יותר.⁵⁵ סקירה מקיפה של מחקרים על תוכניות בית ספריות לחינוך פיננסי העלתה כי אחד התנאים להצלחת התוכנית הוא למידה פעילה דרך עשייה (experimental learning). כמו כן ציינו חוקרים את חשיבות התזמון של התוכנית בדיוק בזמן (Just-in-Time), כלומר סמוך להחלטות כלכליות חשובות, וכן את מעורבות ההורים בתהליך ואת חשיבות הערכת התוכנית תוך כדי תהליך.⁵⁶

מסקנה דומה מופיעה גם בסקירה שהופקה עבור מיזם ישראל דיגיטלית על ידי חברת תאסק ולפיה מחקרים בעולם מצביעים על כך שהאפקטיביות של חינוך פיננסי אינה רבה, וכי לא נמצאו הבדלים ברמת הידע הפיננסי של תלמידים שקיבלו חינוך כזה לבין כאלו שלא. לצד זאת, צוין כי בכמה מחקרים נמצאו הבדלים התנהגותיים בעקבות הקניית חינוך פיננסי, אשר באו לידי ביטוי

⁵² אתר המועצה הישראלית לצרכנות, [מדור חינוך והסברה](#); [משחקים לילדים](#); אתר המרכז לטכנולוגיה חינוכית (מט"ח), [הגינות בצרכנות](#), כניסה: 27 באוקטובר 2021.

⁵³ איתי אשר, ירדן וייס ונוי סבג, [חינוך פיננסי בישראל ובעולם](#), לשכת המדען הראשי, משרד החינוך, פברואר 2020, עמ' 12-26.

⁵⁴ שם, עמ' 11-12.

⁵⁵ שם, עמ' 14-16.

⁵⁶ שם, עמ' 17, 21-26.

יש מחלוקת מחקרית
בנוגע למידת יעילותן
של תוכניות לחינוך
פיננסי. עדויות רבות
מראות כי רבות
מהתוכניות אינן
משפיעות לאורך זמן

מחקרים הראו כי
למידה פעילה דרך
התנסות היא
אפקטיבית יותר
בהשפעה על
התנהגות פיננסית

בגובה החיסכון לאורך זמן.⁵⁷ גם במסמך של הבנק העולמי מיוני 2021 צוין כי יעילותן של התוכניות הנפוצות לחינוך פיננסי מוטלת בספק, ובחינה של תוצאותיהן העלתה לכל היותר ממצאים מעורבים. נמצא כי תוכניות מסוג זה לא היו מוצלחות בהקניית ידע ארוך טווח או בשינוי התנהגותם הפיננסית של אנשים. יחד עם זאת, גם במסמך זה צוין כי שיטות חדשות, מתוכננות היטב, המשלבות תובנות התנהגותיות והוראה מבוססת טכנולוגיה נראות מבטיחות יותר.⁵⁸

בתשובתו של בנק ישראל לשאלת הממ"מ בנוגע לממצאי מחקרים אלו צוין כי אומנם יש דיון בנוגע לאפקטיביות של תוכניות חינוך פיננסי חד-פעמיות וקצרות טווח, אך מחקרים עכשוויים מראים את יעילותן של תוכניות חינוך פיננסי בבית הספר, וכן של תוכניות ארוכות טווח הניתנות בצומתי החלטה של משקי בית.⁵⁹

5.2 היעדר גוף מרכזי לנושא החינוך הפיננסי בישראל⁶⁰

רשות ניירות ערך ציינה בתגובתה לבקשת המידע של הממ"מ כי אחד האתגרים המרכזיים מבחינתה עבור התפתחות התחום בארץ הוא ריבוי גופים שונים העוסקים בנושא ללא סנכרון של משאבים ומאמצים והיעדרה של ראייה לאומית אסטרטגית הנתמכת במחקר רב-שנתי. כאמור, על פי הרשות, יש לגבש גוף שירכז את הטיפול בנושא.

5.3 התפתחויות חדשות בעולם הצרכנות דיגיטלית⁶¹

עוד על פי רשות ניירות ערך, המגמה הגוברת של צריכה מקוונת, של נגישות יתר לפרסום ולאפשרויות רכישה ברשת, מגבירה את הצורך בחינוך פיננסי. לטענת הרשות, מגמה זו עתידה להתעצם עם השקת פלטפורמות דיגיטליות של חברות כמו ווטסאפ וגוגל בתחום התשלומים, שאותן יש לראות כמאיץ לצרכנות פיננסית. כמו כן, על פי הרשות, המעבר מתשלום במזומן לאשראי ולדיגיטל מפחית את תחושת האחריות בניהול הכסף. הרשות ציינה שתמורות אלה במאפייני המערכת הפיננסית ומאפייני הצריכה אינם אתגרי העתיד אלא אתגרי ההווה, והיה ראוי להיערך אליהם בצורה סדורה כבר לפני שנים.

בהקשר זה, מציינת הרשות, יש להתייחס לעוד שתי נקודות:

- **רפורמת "הבנקאות הפתוחה"** – בימים אלה אישרה הכנסת, במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2021, רפורמה שעיקרה הוא השבת השליטה על המידע הפיננסי הנמצא בבנק לידי

⁵⁷ ישראל דיגיטלית, אוריינות פיננסית – שולחן עגול, מצגת, TASC Consulting & Capital, ספטמבר 2019, התקבל בדוא"ל מאשר דולב, ראש ישראל דיגיטלית, 28 באוקטובר 2021.

⁵⁸ World Bank Group, Building a Financial Education Approach: A Starting Point for Financial Sector Authorities, June 2021, pp. 6-10.

⁵⁹ נורית פלטר איתן, ראש מחלקת תקשורת, הסברה וקשרי קהילה, בנק ישראל, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חינוך פיננסי, דוא"ל מאילון בנימין, 11 באוקטובר 2021.

⁶⁰ הדר הורן, דוברת וממונה על חינוך פיננסי, רשות ניירות ערך, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חינוך פיננסי, דוא"ל, 28 באוקטובר 2021.

⁶¹ שם.

הלקוח כדי לאפשר לו יכולת מיקוח וקבלת אפשרויות מגוונות של שירותים פיננסיים מגורמים חוץ-בנקאיים אשר יתחרו על מתן שירות יעיל, מותאם אישית וזול ללקוחות.

- **תרמיות והשקעות בלתי מפוקחות** – בעידן הדיגיטלי, כאשר אפשר להגיע לקהלי יעד רחבים, האינטרנט הוא כר פורה לתרמיות. הזמינות הגוברת של צרכנות פיננסית דרך הרשת מצריכה גם מענה מוגבר מבחינת התמודדות עם סיכונים אלה.

5.4 ביקורת סוציולוגית על הנחות היסוד של החינוך הפיננסי

כמה סוציולוגים מתחו ביקורת עקרונית יותר על תפיסות היסוד המנחות את קידום החינוך הפיננסי. אחת הטענות העיקריות של חוקרים אלה היא כי תוכניות לחינוך פיננסי מבוססות בדרך כלל על תפיסה כלכלית ניאוליברלית המניחה כי מצבו הכלכלי של היחיד ויכולתו להתמודד עם האתגרים הכלכליים ולשפר את מצבו תלויים בעיקר בו עצמו, בנטייתו, בתכונות אישיותו ובסופו של דבר בהחלטותיו האישיות, שאותן ניתן לשפר באמצעות חינוך פיננסי. לטענת חוקרים אלה, גישה זו אינה מביאה בחשבון את השפעתם של גורמים מבניים, יחסי עוצמה בין שחקנים, הסדרים מוסדיים ודפוסי מדיניות, על גורלם הפיננסי של האזרחים.⁶²

⁶² ראו למשל דניאל ממן וזאב רוזנהק, [בנייתו של הומו פיננסיס: מוסכמות, רגשות ומוסר בחינוך הפיננסי](#), סוציולוגיה ישראלית כ[1], 2019.