

חוות דעת של מומחה¹

שם המומחה: רבקה סאור פיין

מענו ומקום עבודתו: מכון ירושלים לחקר שווקים

אני החתומה מטה רבקה סאור פיין, ת"ז 314468984, נתבקשתי על ידי עו"ד דקל-דוד עוזר לחוות דעתי המקצועית בשאלת האפקטיביות של הפללת צרכני קנאביס והמדיניות הרצויה לדעתי. אני נותנת חוות דעתי זו במקום עדות בבית המשפט ואני מצהירה בזאת כי ידוע לי היטב, שלעניין הוראות החוק הפלילי בדבר עדות שקר בשבועה בבית המשפט, דין חוות דעתי זו כשהיא חתומה על ידי כדן עדות בשבועה שנתתי בבית המשפט.

ואלה פרטי השכלתי: תואר בוגר בכלכלה וסטטיסטיקה מהאוניברסיטה העברית בירושלים וכעת משלימה לתואר מוסמך מחקרי בסטיסטיקה באוניברסיטה העברית בירושלים.

ואלה פרטי ניסיוני: במסגרת ניסיוני המקצועי מזה 7 שנים כחוקרת במכון ירושלים לחקר שווקים הייתי שותפה לכתיבת מחקר על ההשלכות הכלכליות והחברתיות של מדיניות אי הפללה של קנאביס בישראל ב-2015, מחקר שהצגתי בוועדה המיוחדת למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול בכנסת. כמו כן, עסקתי בהנחיה של מחקרים נוספים של המכון על עלויות המדינה מאכיפת הפללה של קנאביס והמיסים הפוטנציאליים לגבייה מלגליזציה של קנאביס בישראל.

וזאת חוות דעתי: בשנת 2013, מכון ירושלים לחקר שווקים, במסגרת פועלו לקידום חופש כלכלי וחופש הפרט בישראל, פרסם את המחקר הראשון העוסק בהיבט הכלכלי בסוגיית האי-הפללה והלגליזציה של קנאביס בישראל. המכון המשיך לכתוב מחקרים נוספים בנושא לבקשת חברי כנסת ופעילים בציבור למען לגליזציה ואי הפללה. ממצאים ממחקרי המכון הם הבסיס לחוות דעת זו. לחוות דעת זו אנו מצרפים מחקר על השלכות מדיניות אי הפללה על ישראל בהיבט כלכלי וחברתי, מעודכן לנתונים מ-2017.

- שינוי מדיניות כלפי הקנאביס משפיעה כלכלית על מדינת ישראל בשלושה היבטים, הכנסות פוטנציאליות ממיסים ממכירה חוקית של קנאביס, חיסכון העלות הישירה מאכיפת חוק הפללה וחסכון העלות העקיפה מאכיפת החוק.
- הכנסות פוטנציאליות - סקר שערכה הרשות למלחמה בסמים ואלכוהול בשנת 2016 מצא כי 1.2 מיליון ישראלים צרכו קנאביס בשנה שקדמה לסקר, מדובר ב- 27% מהאוכלוסייה הבוגרת (18-65). על פי הערכות המכון, שוק הקנאביס כפי שהוא היום בישראל מגלגל מחזור של **6.09 מיליארד ש"ח בשנה**, עליו לא משולם כל מס. המכון מעריך כי לגליזציה של קנאביס יכולה להניב לתקציב המדינה **תקבולי מס בסך 2.3 מיליארד ש"ח**. חישוב זה מבוסס על מחקרים שנעשו בארה"ב על גמישות המחיר של הקנאביס ועל מבנה המס בישראל על אלכוהול וסיגריות כפי שהיה עד 2013.²
- **עלות ישירה** - המכון מעריך את העלות הישירה של אכיפת הפללה, באופן דומה לנעשה במדינות אחרות, ע"י ניתוח נתונים ממשטרת ישראל. המכון מעריך כי **8.8% מכלל התיקים שנפתחו ב-2017 ע"י המשטרה נפתחו בגין עבירות הקשורות בקנאביס**, 6.9% מהתיקים נפתחו על צריכה עצמית ו-1.9% על סחר והחזקה שלא לצריכה עצמית.³ המכון מצא כי מדיניות **אי הפללה תחסוך למדינת ישראל לכל הפחות 577.6 מיליון ש"ח בשנה**, עלות אכיפת החוק על צרכנים. יש לשים לב כי אלו הוצאות המשטרה **בלבד**, ישנם הוצאות נלוות לפתיחת התיקים כגון הוצאות בתי משפט ובתי סוהר. עקב מחסור בנתונים רשמיים מבתי המשפט ובתי הסוהר בענייני קנאביס, אין אנו יכולים לחשב את העלויות הנלוות הללו.

¹ פקודת הראיות (נוסח חדש), תשל"א-1971

² מפאת שינוי אופי המיסוי על מוצרי אלכוהול מאז 2013, קשה להעריך את אחוז המס ממחיר המוצר. המיסוי כיום נעשה באופן שבו ממיסים ע"פ אחוז החומר הפעיל במוצר. יהיה קשה לבצע הערכה זו עבור גרם של קנאביס, מכיוון שאין אנו יודעים להקביל בין חומר פעיל של אלכוהול לחומר פעיל של קנאביס. מכיוון שהמס על אלכוהול וסיגריות באופן כללי רק עלה מאז 2013 (ע"פ נתוני רשות המסים), תהיה זו שמרנות להשתמש במקום המס האחיד על המוצרים שהונהג לפני השינוי ב-2013.

³ פירוט מלא של חישובים אלו נמצא במאמר המצורף לחוות הדעת.


● **עלות עקיפה** - סך העלות לפרטים אשר נפתח נגדם תיק פלילי, אפילו אם נסגר בטענת "חוסר עניין לציבור". תיק פלילי מקטין את הסיכוי למציאת תעסוקה, מפחית שכר, מונע אימוץ של ילד ומונע מה"עבריינין" לפחות 80 מקצועות שדורשים רישום פלילי נקי. אם העבריינין הוא קטין, יהיה זה כמעט בלתי אפשרי עבורו להתקבל ליחידות מבוקשות בצבא במהלך שירותו.

● העלות העקיפה מהפללת צרכני קנאביס מתבטאת דרך אובדן הכנסות. מחקרים מראים כי אדם שנפתח נגדו תיק פלילי מפסיד 5% בשנה מהכנסותיו הפוטנציאליות למשך 10 שנים לפחות לאחר פתיחת התיק.⁴ לפי הערכות המכון, בשנת 2017 נפתחו כ-22,801 תיקים על שימוש עצמי בקנאביס. **העלות הכוללת לפרטים אלו שנפתח נגדם תיק ב-2017 היא לפחות 474.7 מיליון ש"ח על פני 10 שנים**.⁵ יש לשים לב כי בכל שנה נפתחים תיקים נוספים כנגד אזרחים על שימוש עצמי וההשלכות הכלכליות הן לפחות ל-10 שנים לאחר פתיחת התיק, על כן עלות זו הולכת וגוברת עם כל תיק חדש שנפתח.

● במקרה של לגליזציה תחסוך המדינה בנוסף לעלות הישירה של אכיפת ההפללה על שימוש עצמי ולעלות העקיפה גם את **עלות האכיפה של סחר והחזקה שלא לצריכה עצמית על סך לכל הפחות 156.4 מיליון ש"ח בשנה**.

● המחקר המצורף לחוות הדעת, שהוצג בכנסת בגרסתו ל-2015, עוסק גם בניתוח נתונים ממדינות שהחילו מדיניות של אי הפללה במדינתם, על מצב צריכת הסמים בקרב בני נוער ושיעור תאונות הדרכים. ממחקרים שנעשו ברחבי העולם בנושא ניתן להסיק כי לא מתקיימת התאמה בין עלייה בשיעור השימוש בקרב בני נוער לבין אימוץ מדיניות מקלה. יתרה מכך, במדינות ה-EU ניתן להבחין בירידה חדה יותר בשיעור השימוש דווקא באותן מדינות שאימצו מדיניות של אי-הפללה. נוסף על כך, על פי הרשות למלחמה בסמים, כאשר משווים את שיעורי השימוש בקרב בני נוער בסקר שנערך ב-2009 לבין הסקר שנערך ב-2016 ניתן לראות ירידה בשיעור השימוש אי פעם עד גיל 18. בתקופה שבין הסקרים אכיפת השימוש העצמי בקנאביס ותפיסת המסוכנות של קנאביס בקרב האוכלוסייה פחתה ושיעור המשתמשים בקרב האוכלוסייה בגילאי 18-40 גדל מ-9% ל-37%.⁶ בעקבות שתי מגמות אלו היינו מצפים לראות עלייה בשיעור השימוש בקרב בני נוער, אך לעומת זאת נרשמה ירידה, בדומה לממצאינו מנתונים ממדינות אירופה.

הנני ממליצה, בשם מכון ירושלים לחקר שווקים, על לגליזציה מלאה של קנאביס בישראל. צעד זה יפחית את אי השוויון באכיפת הפללת הקנאביס הפוגעת באוכלוסיות כבר מוחלשות ובבני נוער בצורה חמורה ובלתי הפיכה. מדינת ישראל תחסוך מאות מיליוני שקלים המושקעים כיום בהפללת צרכנים וסוחרים של קנאביס, ותהנה מהכנסות אדירות של מיליארדי שקלים ממיסים שתגבה על מכירת קנאביס בצורה חוקית. ניכר כי המגמה העולמית היא לכיוון לגליזציה וניתן ללמוד רבות מהמדינות שכבר מנהיגות מדיניות של לגליזציה על היתרונות הרבים שבאים בד בבד עם מדיניות זו.

חתימה: 

תאריך: 02.10.2018

⁴ Allog, Mustard and Warren "The Impact of Youth Criminal Behavior on Adult Earnings", University of Nebraska תיק ללא כתב אישום יוריד רווחים ב-5% עד 8%. ההערכה היא כי תופעה זו נמשכת כ-10 שנים לאחר פתיחת התיק.

⁵ פירוט מלא של החישובים נמצא במאמר המצורף לחוות הדעת

⁶ השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב האוכלוסייה הבוגרת בישראל. המחקר האפידמיולוגי הארצי לשנת 2016 לוח מס' 46.

אי-הפללה של השימוש בקנאביס במדינת ישראל

מכון ירושלים לחקר שווקים

09/2017

תקציר מנהלים

צרכני קנאביס בהכרה כיום

לעומת הדעה הרווחת, ממצאים מראים כי השימוש בקנאביס נפוץ בכל שכבות האוכלוסייה ואף שיעורו גבוה יותר בקרב בעלי השכלה אקדמית חלקית, בעלי הכנסה ממוצעת ומעלה, ובקרב הגרים בצפיפות דיור נמוכה. כמו כן, הרשות למלחמה בסמים מצביעה על עלייה מתמדת בשיעור השימוש בקנאביס למרות מדיניות ההפללה הננקטת כנגד משתמשים, כך שנדמה שקו המדיניות הקיים איננו יעיל. על פי סקר שערכה הרשות למלחמה בסמים ואלכוהול ב-2016, כ-1.2 מיליון ישראלים צרכו קנאביס בשנה שקדמה לסקר, מדובר ב-27% מהאוכלוסייה הבוגרת (65-18). כמו כן נמצא כי כ-10% מתלמידי כיתות י'-יב' בישראל ניסו קנאביס לפחות פעם אחת בחייהם.⁷

כלכלה

מתוך ניתוח העלויות הכלכליות של איסור השימוש בקנאביס, באופן דומה לנעשה במדינות אחרות, מצאנו כי מדיניות אי הפללה תחסוך למדינת ישראל לכל הפחות 577.6 מיליון ש"ח בשנה עקב חיסכון האכיפה, הן העלויות הישירות של הפללת השימוש בקנאביס. באשר לעלויות עקיפות מאובדן הכנסות לאזרחים שנפתח נגדם תיק בגין שימוש עצמי בקנאביס בשנת 2017, העלות תהיה כ-474.7 מיליון ש"ח על פני 10 שנים. יש לשים לב כי בכל שנה נוספים עוד אזרחים שפותחים נגדם תיק על שימוש עצמי וההשלכות הכלכליות הן לפחות ל-10 שנים לאחר פתיחת התיק, על כן עלות זו הולכת וגוברת עם כל תיק חדש שנפתח.

במקרה של לגליזציה תחסוך המדינה בנוסף לעלויות אכיפת ההפללה על שימוש עצמי ולעלויות העקיפות גם את עלויות האכיפה של סחר והחזקה שלא לצריכה עצמית העומדות על לכל הפחות 156.4 מיליון ש"ח בשנה. נוסף על כך, לגליזציה תכניס לקופת המדינה כ-2.3 מיליארד ש"ח ממיסים בשנה.

השפעת אי-הפללה על הנוער

ראשית, מצאנו כי מדיניות ההפללה של השימוש בקנאביס, מהווה כשלעצמה פגיעה בנוער - הפללה מצמצמת את אפיקי התעסוקה, האפשרויות הצבאיות וכן בעלת השפעה שלילית מבחינה חברתית. כמו כן, מתוך בחינה של מדינות שנקטו במדיניות אי-הפללה, מצאנו כי לא מתקיימת התאמה בין עלייה בשיעור השימוש בקרב בני נוער לבין אימוץ מדיניות מקלה. יתרה מכך, במדינות ה-EU ניתן להבחין בירידה חדה יותר בשיעור השימוש דווקא באותן מדינות שאימצו מדיניות של אי-הפללה.

נוסף על כך, על פי הרשות למלחמה בסמים, כאשר משווים את שיעורי השימוש בקרב בני נוער בסקר שנערך ב-2009 לבין הסקר שנערך ב-2016 ניתן לראות ירידה בשיעור השימוש אי פעם עד גיל 18. בתקופה שבין הסקרים אכיפת השימוש העצמי בקנאביס ותפיסת המסוכנות של קנאביס בקרב האוכלוסייה פחתה ושיעור המשתמשים בקרב האוכלוסייה בגילאי 18-40 גדל מ-9% ל-8%⁸. בעקבות שתי מגמות אלו היינו מצפים לראות עלייה בשיעור השימוש בקרב בני נוער, אך לעומת זאת נרשמה ירידה, בדומה לממצאינו מנתונים ממדינות אירופה.

קנאביס כ"סם מעבר"

⁷ השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב האוכלוסייה הבוגרת בישראל. המחקר האפידמיולוגי הארצי לשנת 2016.
⁸ השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב האוכלוסייה הבוגרת בישראל. המחקר האפידמיולוגי הארצי לשנת 2016 לוח מס' 46.

בניגוד לדעה הגורסת כי השימוש בקנאביס מוביל לשימוש בסמים קשים, מחקרים מראים כי לא מתקיים קשר סיבתי בין השימוש בקנאביס לבין צריכת סמים קשים באופן ישיר. יתרה מכך, ניתן לראות כי במדינות שפנו למדיניות אי-הפללה או לגליזציה, ישנה הפרדה בין שוק הסמים הקשים לבין שוק הקנאביס שמובילה לירידה בשיעור השימוש בסמים קשים.

על פי הרשות למלחמה בסמים, בשנת 2009 נמצא כי כ-2% מכלל המבוגרים השתמשו בקוקאין, הרואין או בסמים אחרים (מלבד קנאביס) ונתון זה התקבל גם בסקר 2016. הנתונים מראים ירידה מובהקת סטטיסטית, ביחס ל-2009, בשיעור השימוש בקוקאין, אקסטזי ופופרס אי פעם ובשנה שקדמה לסקר, כמו גם בסמי פיצוציות בשנה שקדמה לסקר.⁹ לעומת זאת, על פי הרשות למלחמה בסמים, שיעור עליית השימוש בקנאביס מ-2009 ל-2016 עלה בצורה מאוד משמעותית. אם קנאביס היה סם מעבר היינו מצפים לראות עלייה ברורה גם בצריכת סמים אחרים בעקבות עליית השימוש בקנאביס, וזהו לא המצב.

אפקט התחלופה בין אלכוהול לקנאביס

סקירה תמציתית של הספרות המקצועית מחזקת את העמדה כי הנזקים הבריאותיים, החברתיים והסביבתיים של צריכת אלכוהול הינם חמורים ונפוצים לאין שיעור מאילו המקושרים בשימוש בקנאביס. לאור זאת, הצבענו על כך שמחקרים מראים כי אלכוהול וקנאביס הינם מוצרים תחליפיים, ויש לצפות כי מדיניות אי-הפללה תוריד את רמת צריכת האלכוהול.

תאונות דרכים

מצאנו כי לא מתקיים קשר סיבתי בין צריכת קנאביס לבין הגדלת הסיכון למעורבות בתאונת דרכים באופן ישיר, אלא שהקשר הסיבתי מתקיים דווקא בין גורמים אחרים, כמו אלכוהול ותרופות מרשם. צריכת אלכוהול מעלה את הסיכון להיות מעורב בתאונת דרכים פי 4,¹⁰ לא נמצא כי שימוש במריחואנה מעלה את הסיכון לתאונות דרכים. מבחינת השפעת מדיניות אי-הפללה, מצאנו כי במדינות שהתירו את השימוש בקנאביס, או אימצו מדיניות מקלה כלפיו, היה ניתן להצביע על ירידה בשיעור תאונות הדרכים, בין היתר כתוצאה מאפקט התחלופה בין אלכוהול לקנאביס. מחקר שנערך מטעם אוניברסיטת שיקגו מראה כי בשנה שלאחר העברת חוקים מקלים כלפי קנאביס ניתן לזהות ירידה של בין 8%-10% בשיעור ההרוגים מתאונות דרכים.¹¹ ובמדינת קולוראדו בפרט, אשר התירה בחוק את השימוש בקנאביס ניתן לראות ירידה של 3% בתאונות הקטלניות מאז אימוץ מדיניות זו.¹²

⁹ השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב האוכלוסייה הבוגרת בישראל. המחקר האפידמיולוגי הארצי לשנת 2016.

¹⁰ US Department of Transportation, the National Highway Traffic Safety Administration - http://www.nhtsa.gov/staticfiles/nti/pdf/812117-Drug_and_Alcohol_Crash_Risk.pdf

¹¹ Medical Marijuana Laws, Traffic Fatalities, and Alcohol Consumption, D. Mark Anderson, Daniel I. Rees (November 2011) published in: Journal of Law and Economics.

¹² Colorado Department of Transportation, *Colorado Historical Fatal Crash Trends - Updated 7/8/2015* https://www.codot.gov/library/traffic/safety-crash-data/fatal-crash-data-city-county/historical_fatal.pdf/at_download/file

עד לפני מספר שנים היה הקנאביס מוגדר כסם אסור כמעט בכל המדינות המערביות. לאורך השנים האחרונות חל שינוי במדיניותן של מדינות רבות ביחס לקנאביס. בחלק מהמדינות הותר השימוש בקנאביס לצרכים רפואיים תחת פיקוח, ביניהן ישראל. ישנן מדינות, ביניהן קולוראדו וווישינגטון בארה"ב ואורוגוואי בדרום אמריקה, שביטלו כליל את איסור הקנאביס והפכו את הסחר והשימוש לחוקיים. גישה נוספת, ההולכת ונפוצה בשנים האחרונות, הינה מדיניות אי-הפללה, לפיה האיסור מוסיף להתקיים, אך אינו מהווה עבירה פלילית, ואף מתיר גידול עצמי עד לרמה מסוימת.

נושא המדיניות בנוגע לקנאביס עולה מעת לעת לציבור, וביתר שאת בשנים האחרונות. ניתן לציין לדוגמה את הדברים שאמר מפכ"ל המשטרה, יוחנן דנינו, וכן דברי הוועדה הצבאית הנוגעת להפללת השימוש בקנאביס, כששניהם דנו בצורך בשינוי מדיניות בנושא.

בנייר זה נבקש להתחקות אחר הממצאים בנושא, מתוך בחינת המדיניות שנקטו מדיניות אי-הפללה, ונבקש להראות את ההשפעות הכלכליות, איך המדיניות משפיעה על שיעור השימוש של נוער בקנאביס ותאונות דרכים. כמו כן, נדון בסוגיית ה"קנאביס כסם מעבר".

עלות כלכלית

הקדמה

בעיני כלכלנים, פוליטיקאים, ואנשי משטרה רבים, המלחמה בסמים כשלה. העלויות הכלכליות של איסור השימוש בקנאביס הן גבוהות מאוד ויש לבחון האם המשאבים הציבוריים המכוונים לאכיפת איסור זה היו יכולים להיות מנותבים למטרות טובות יותר. העלויות הרבות הכרוכות באכיפת האיסור והכישלון לאכוף זאת בפועל הביאה מדינות רבות לדון בדרכי פעולה ומדיניות שונים וביניהם אי הפללה ולגליזציה.

ניתן לראות את העלות הכלכלית של אכיפת האיסור כמחולקת לשלושה חלקים:

- העלות הישירה - עלות אכיפת החוק ע"י רשויות הממשלה וביניהם המשטרה בית המשפט, ועלות כליאת הפושעים. במסמך זה נתמקד בהוצאות משטרת ישראל על פתיחת תיקים פליליים בגין עבירות קנאביס.
- העלות העקיפה - הכנסות אבודות של אדם שנפתח לו תיק במשטרה שבעתיד ימנע ממנו משרות רבות. כמו כן, הכנסות אבודות לאדם שנכלא והוצאות על עו"ד במשפט פלילי, זמן אבוד מהעבודה וכו'. במסמך זה נתמקד בהכנסות האבודות לפרטים אשר נפתחים להם תיקים פליליים בגין שימוש וצריכה עצמית.
- העלות האלטרנטיבית - הכנסות הממשלה ממיסים במקרה של לגליזציה כתוצאה מהסדרת שוק הקנאביס באופן דומה לשוקי הסיגריות והאלכוהול.

אנו נראה כי אימוץ מדיניות אי-הפללה של השימוש בקנאביס תחסוך חלק מהעלות הישירה והעקיפה, עבור שימוש עצמי בלבד, והעלות האלטרנטיבית תעמוד בעינה. לעומת זאת, לגליזציה של שוק הקנאביס תחסוך גם את העלות האלטרנטיבית וכן את כלל העלויות הישירות והעקיפות.

בשנת 2013 מכון ירושלים לחקר שווקים מצא כי לגליזציה של שוק הקנאביס תניב לקופת המדינה יותר מ-1.6 מיליארד ש"ח¹³. מנתונים עדכניים שפורסמו לאחר הוצאת המחקר ניתן לחדש ולומר כי לגליזציה תניב כ-2.3 מיליארד ש"ח בשנה. מדיניות אי הפללה גם היא תחסוך עלויות למדינה אך בסדר גודל קטן יותר, העומד לפי הערכתנו על לכל הפחות 577.6 מיליון ש"ח בשנה בעלות ישירה.

¹³מכון ירושלים לחקר שווקים, לגליזציה של המריחואנה, 2013 - <http://jimsisrael.org/PDF/81.pdf>

העלות הישירה של ההפללה

בכדי לאמוד את העלות הישירה למדינת ישראל על אכיפת איסור השימוש וההפצה של קנאביס נתבונן בתקציב משטרת ישראל ובחלק היחסי של תיקים שנפתחו על עבירות קנאביס בשנת 2017. ננסה להסיק מהנתונים המעטים שבידינו את גודל ההוצאה של משטרת ישראל על אכיפת איסור זה.

ע"פ נתוני השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2017¹⁴, תקציב משטרת ישראל עמד על 11.5 מיליארד ש"ח. כמו כן, נפתחו 330,294 תיקים פליליים. מסך התיקים הללו נפתחו 38,668 תיקים תחת פקודת הסמים המסוכנים, המהווים כ-11.7% מכלל התיקים שנפתחו בשנה זו. מכיוון שהמשטרה אינה מבחינה בין הסמים "הקלים" לסמים "הקשים", ומקדישה מאמצים שווים לאכיפת פקודת הסמים בלי קשר לסוג הסם, וכן לא מפרסמת נתונים על תיקים שנפתחים ע"פ סוג הסם, נאלץ להעריך את כמות התיקים הנפתחים בגין קנאביס. על פי דוח מסכם של הצוות לבחינת מדיניות האכיפה בנושא צמח הקנאביס, של המשרד לביטחון פנים משנת 2017, 86% מהתיקים שנפתחו על שימוש עצמי בסמים בשנים 2010-2015, נפתחו בעקבות שימוש בקנאביס¹⁵. כיוון שלא נמסר מידע זהה על עבירות קנאביס על סחר וגידול נאלץ להיעזר בנתונים מה-EU כדי להבין את יחס עבירות הקנאביס מתוך כלל עבירות הסמים. נתונים מהאיחוד האירופי (ארגון EMCCDDA) לשנת 2018, מראים כי עבירות הסחר בקנאביס במדינות האיחוד האירופאי, על פני השנים 2010-2016, היוו בממוצע 50.8% מכלל עבירות הסחר בסמים. לצורך נייר זה נניח כי 50.8% מהתיקים שנפתחו על סחר נפתחו על סחר בקנאביס גם בישראל. יש לשים לב כי בשנים האחרונות יש ירידה ברמת האכיפה של עבירות קנאביס באירופה, ולעומת זאת בארץ לא היו שינויים מדיניותיים בעניין אכיפת הקנאביס ועל כן זהו חישוב שמרני.

על בסיס הנחות אלו, מתוך כלל התיקים הפליליים שנפתחו תחת פקודת הסמים המסוכנים, כ-28,976 מהתיקים נפתחו על עבירות הקשורות בקנאביס, המורכבים מ-22,801 תיקים בגין צריכה עצמית של קנאביס ו-6,175 על סחר והחזקה שלא לצריכה עצמית. כלל התיקים שנפתחו בנוגע לעבירות הקשורות בקנאביס מהווים 8.8% מהתיקים שנפתחו ב-2017 והם מורכבים מ-6.9% תיקים על צריכה עצמית ו-1.9% תיקים על סחר והחזקה שלא לצריכה עצמית.

תחת ההנחה שכל תיק גורר עלויות דומות, ניתן לומר כי תקציב משטרת ישראל המוקדש לאכיפת עבירות הקשורות בקנאביס מהווה 8.8% מתקציב המשטרה. תקציב משטרת ישראל לשנת 2017, בניכוי הוצאות גמלאות¹⁶, עמד על 8.367 מיליארד ש"ח. אם כך, משטרת ישראל הוציאה כ-577.6 מיליון ש"ח בשנת 2017 על אכיפת ההפללה של שימוש עצמי בקנאביס, וכ-156.4 מיליון ש"ח על אכיפת ההפללה של סחר וגידול של קנאביס. משטרת ישראל הוציאה על אכיפת הפללת השימוש בקנאביס כ-734 מיליון ש"ח. יש לשים לב כי אלו הוצאות המשטרה בלבד, ישנם הוצאות נלוות לפתיחת התיקים כגון הוצאות בתי משפט ובתי סוהר. עקב מחסור בנתונים רשמיים מבתי המשפט ובתי הסוהר בענייני קנאביס, אין אנו יכולים לחשב את העלויות הנלוות לפתיחת התיקים.

במקרה של לגליזציה המדינה תחסוך את מלוא עלות האכיפה של עבירות הקשורות בקנאביס, ביניהם גם סחר וגם צריכה שעומד על לכל הפחות 734 מיליון ש"ח. במקרה של מדיניות אי-הפללה המדינה תחסוך לכל הפחות 577.6 מיליון ש"ח.

העלות העקיפה של ההפללה

המצב בישראל הוא כזה שפתיחת תיק פלילי, אפילו אם נסגר בטענת "חוסר עניין לציבור", מקטין את הסיכוי למציאת תעסוקה, מפחית שכר, מונע אימוץ של ילד, ומונע מה"עברייני" לפחות 80 מקצועות שדורשים רישום פלילי נקי. אם העברייני הוא קטין, יהיה זה כמעט בלתי אפשרי עבורו להתקבל ליחידות מבוקשות בצבא במהלך שירותו.

¹⁴ השנתון הסטטיסטי משטרת ישראל 2017 - https://www.gov.il/BlobFolder/reports/police_statistical_abstract_2017/he/shanton_2017.pdf

¹⁵ "מספר תיקי השימוש העצמי שנמצא בהם סם מסוג קנאביס ותוצריו בשנים 2010-2015 עומד על 28,740 תיקים, המהווים 86% מכלל תיקי השימוש העצמי בסמים שזוהה בהם סם."

¹⁶ הוצאות גמלאות הן לא הוצאות שוטפות של המשטרה שישתנו בעקבות שינוי מדיניות ההפללה של קנאביס.

ע"פ סקר שערכה הרשות למלחמה בסמים בשנת 2000, כ-44% מהנערים יוצאי העדה האתיופית דיווחו על שימוש בקנאביס בשבוע שקדם לסקר. לפיכך, ניתן להניח כי שיעורם בקרב הנעצרים גבוה יותר. צעירים אלו חווים קשיים רבים יותר בניסיונם להשתלב בחברה ובשוק העבודה גם ללא תיק פלילי, וניתן להעריך כי מעמסה זו הופכת מאמצים אלו לקשים אף יותר. אם נוכל לחסוך מילדים אלה גם תיק פלילי, נוכל להעניק להם סיכויים גבוהים יותר להשתלבות תקינה בחברה. פתיחת תיק לבני נוער מורידה משמעותית את הסיכוי שיסיימו תיכון עם תעודת בגרות מלאה ובהתאם לכך מורידה את הסיכוי שיירכשו השכלה גבוהה.

מבחינה כלכלית, מחקרים רבים ניסו לכמת את עלותו של עבר פלילי. רוב המחקרים עשו זאת ע"י השוואה בין אנשים עם עבר פלילי ואנשים ללא עבר פלילי תוך התחשבות במאפיינים חברתיים-כלכליים. התוצאות מראות כי שהייה במאסר פוגעת בהכנסתו של אדם למשך 10 שנים לאחר שחרורו ובישעור של 10% עד 17%¹⁷. גם בהיעדרו של מאסר, מעצר או הרשעה בהחזקת קנאביס, פתיחת תיק בלבד יכולה לייצר השלכות כספיות חמורות (Boire, 2007)¹⁸. ישנם מקצועות רבים בהם מעצר או פתיחת תיק יגרמו לאובדן מקום עבודה, או לחלופין יעמדו לרעתו של האדם מבחינת סיכויי קבלה לעבודה הדורשת מרשם משטרה נקי בעתיד.

מחקר שנערך ע"י דבה פייגור, מאוניברסיטת נורת'ווסטרן¹⁹ הראה כי ישנה השפעה משמעותית לקיומו של רישום פלילי; כאשר כ-34% מהלבנים ללא רישום פלילי מקבלים הזמנה לראיון במיון למשרות, רק 17% בקרב הלבנים עם רישום פלילי מקבלים הזמנה לראיון. עם כך, רישום פלילי מקטין את הסיכוי של הזמנה לראיון ב-50%. למעמדים שחורים האפקט גדול אף יותר והקטין את ההסתברות של הזמנה לראיון ב-66%.

עבור מטרות מחקר זה נתמקד בהשלכות הכלכליות העתידיות על אדם שנפתח לו תיק פלילי ללא מעצר. כמובן שעבור אנשים שנעצרו וששהו במאסר הערכתנו תהיה מוטה כלפי מטה באופן משמעותי. על מנת להעריך את העלויות הכלכליות הנובעות מפתיחת תיק פלילי על שימוש אישי בקנאביס בארץ הנחנו כי רישום פלילי משפיע למשך 10 שנים לאחר פתיחת התיק וכי ההשפעה זו תהיה ברמה של 5% על הכנסות עתידיות בטווח זמן זה.²⁰ ברור שעבור אנשים שאיבדו את עבודתם או לא הצליחו למצוא עבודה כלל, העלות הכלכלית תהיה גבוהה בהרבה. עבור בני נוער ההשפעה הכלכלית על הכנסותיהם העתידיות גדולה מאשר למבוגרים מכיוון שהתיק הפלילי פוגע גם במשרות עתידיות וגם ברמת ההשכלה שלהם. אנו נבקש לחשב את העלות הכלכלית למבוגרים העובדים בשכר מינימום, 5300 ש"ח לחודש, נכון לדצמבר 2017 ומשכורתם גדלה ב-2% בשנה, עם קצב היוון של 2.5% בשנה. לפי הנחות אלו מצאנו כי העלות עבור אדם עם תיק פלילי היא 20,817 ש"ח על פני תקופה של 10 שנים, ובהינתן שב-2017 נפתחו כ-22,801 תיקים על עבירות הקשורות בשימוש עצמי בקנאביס העלות הכוללת על פני 10 השנים העוקבות היא של כ-474.7 מיליון ש"ח. יש להתייחס לעובדה שבכל שנה נוספים עוד תיקים פליליים והעלות העקיפה הולכת וגדלה. בשנת 2017 כבר ישנם הרבה אזרחים "משלמים" על התיקים הפליליים שנפתחו להם ב-10 השנים הקודמות.

במקרה של לגליזציה המדינה תחסוך את מלוא העלות העקיפה הנובעת מעברות הקשורות בקנאביס, וביניהם גם סחר וגם צריכה. במקרה של מדיניות אי הפללה לצרכני קנאביס בלבד המשק יחסוך אובדן של 474.7 מיליון ש"ח על פני 10 השנים העוקבות, המהווים את העלות העקיפה.

העלות האלטרנטיבית של ההפללה

בכדי להעריך את תקבולי המס העתידיים, ננסה להעריך את היקף שוק הקנאביס הבלתי חוקי היום, ובנוסף נעריך את התמורות הצפויות מלגליזציה בהתאם לנתונים המקומיים והעולמיים. מכון ירושלים לחקר שווקים ביצע הערכה כזו בעבר (2013)²¹ ואנו נשתמש באותה מתודולוגיה עם הנתונים העדכניים הזמינים לנו. עלינו להעריך את כמות

¹⁷ Western B. The Impact of Incarceration on Wage Mobility and Inequality. *American Sociological Review*, 1, 2002;67:526-546.

¹⁸ Boire, Richard Glen. (2007). *Life Sentences: The Collateral Sanctions Associated with Marijuana Offenses*. Davis, CA: Center for Cognitive Liberty & Ethics. <http://www.mpp.org/assets/pdfs/library/The-CollateralSanctions-Associated-with-Marijuana-Offenses.pdf>

¹⁹ Pager, Devah. 2003. "The Mark of a Criminal Record". *American Journal of Sociology* 108(5):937-975.

²⁰ Allog, Mustard and Warren "The Impact of Youth Criminal Behavior on Adult Earnings", University of Nebraska 2007

מחקר זה מצא כי פתיחת תיק ללא כתב אישום יוריד רווחים ב-5% עד 8%. ההערכה היא כי תופעה זו נמשכת כ-10 שנים לאחר פתיחת התיק. בנוסף, בני נוער שהיה להם קשר עם מערכת המשפט הפלילי משלמים פחות שנות לימוד וצוברים פחות ניסיון בעבודה כמבוגרים.

²¹ קורין סאור וירדן גזית, מכון ירושלים לחקר שווקים

הקנאביס העתידה להיצרך, את מחירו העתידי ואת מקדם המס הצפוי. לשם זאת נתבסס על מחקרי עבר בנושא, נתוני מחיר וכמות כיום ואופי השתלבות כל אלה בשוק קנאביס מוסדר ומשלם מסים.

על פי סקר שנערך ב-2016 ע"י הרשות למלחמה בסמים ואלכוהול נמצא כי 27% מהאוכלוסייה הבוגרת (18-65) צרכו קנאביס בשנה שקדמה לסקר, מדובר אפוא בכ-1.2 מיליון ישראלים. מכיוון ששימוש בקנאביס אינו חוקי בישראל ומכיוון שאנשים על פי רוב אינם ששים להודות בפני זרים בכך שעברו על החוק, תוצאות הסקר סובלות ככל הנראה מדיווח חסר. נפחית ממספר משתמשי הקנאביס בישראל את החולים הצורכים קנאביס באישור רפואי, מכיוון שהם צורכים כמויות גבוהות יותר משאר האוכלוסייה ומקבלים סבסוד מהמדינה לרכישת התרופה. בשנת 2016 היו בישראל כ-27,797 בעלי רישיון לקנאביס רפואי.²² נניח כי אותם מטופלים ימשיכו לצרוך קנאביס רפואי וכי שיעור המס עליו לא ישתנה. אם כן, ניתן לחשב כי מספר המשתמשים הבוגרים בקנאביס לצרכי פנאי הינו בקרוב 1.17 מיליון אזרחים.

ממחקרים אודות קנאביס מרחבי העולם ההערכות לגבי השימוש הממוצע לצרכן נעות בין 94 ל-116 גרם בשנה. מכיוון שהמחירים בישראל גבוהים באופן משמעותי לעומת המחירים בעולם ומכיוון שהביקוש נוטה לרדת במוצרים נורמליים עם העלייה במחיר, אנו נשתמש בהערכה שמרנית ביותר ונניח כי הצרכן הממוצע בארץ צורך 52 גרם מריחואנה בשנה, כלומר 1 גרם בשבוע, בערך חצי מהערכת המחקרים שנעשו על צרכני קנאביס בעולם. הכפלת 1,172,203 המשתמשים ב-52 גרם למשתמש מניבה הערכה לפיה 95.60 טונות של קנאביס נצרכים מדי שנה בישראל. על פי המגזינים "קנאביס" וקאנה המחיר הממוצע לגרם קנאביס נכון לשנת 2016, עליה אנו מבצעים ניתוח זה, היה 100 ש"ח לגרם. לפי האתר *Havoscope*²³, המשווה מחירים של מוצרים בלתי חוקיים ברחבי העולם, המחיר לגרם בישראל ב-2016 היה כ-105 ש"ח (\$28.5) בממוצע. נניח אם כן מחיר של 100 ש"ח לגרם. אם כן, מדובר בשוק של 6.09 מיליארד ש"ח בשנה. עליו, כאמור, לא משולם מס כלל.

תקבולי המיסים מלגליזציה תלויים בשינוי הרגלי הצריכה של כלל האוכלוסייה בעקבות מדיניות זו. מצד אחד, ניתן להניח כי הביקוש יעלה, זאת מכיוון שהקנאביס יהיה נגיש יותר, ולא יכרוך בצריכתו עבירה על החוק. מצד שני, ניתן להניח כי חלק מהנאת הצרכנים, בעיקר הצעירים, הנה בחזקת "מים גנובים יימתקו". אם כן, ניתן להניח שהסדרת שוק הקנאביס תכלול בתוכה אלמנט של ירידה בביקוש. אנו נניח עליה של 14% בכמות הנצרכת של הקנאביס ללא שינוי במחירו. נתון זה מבוסס על מחקרים שנעשו בארה"ב בהם מחקרו של כריסטופר סטיפלר (*Stifler*)²⁴ על מדינת קולורדו. הנחה זו מעריכה כי הכמות הנצרכת תהיה 69.48 טון קנאביס בשנה, לאחר לגליזציה.

מחסור בנתונים אודות עלויות הייצור הנוכחיות של קנאביס, ואופן הרגולציה העתידית על מגדלים ויצרנים מקשה על הערכת מחיר הקנאביס העתידי. ההערכה הטובה ביותר היא זו של סטיפלר, בה השתמש המכון בשינויים קלים. על פי הערכה זו, עלויות הייצור תהיינה 7.8 ש"ח לגרם, עלויות ההפצה והתחבורה תהיינה 0.31 ש"ח לגרם. על מספרים אלו יש להוסיף רווח לייצור ולמוכר הקמעוני בשיעור של 25%-33% בהתאמה. מכאן שמחיר של גרם קנאביס יהיה 13.6 ש"ח לפני מס. מחיר זה ככל הנראה ירד עם הזמן מכיוון שמגדלים קטנים יוכלו לגדול, והיתרון לגודל מקטין עלויות. ניתן להניח כי המס על הקנאביס יהיה דומה למס על שאר המוצרים בעלי השפעות חיצוניות שליליות כגון טבק ואלכוהול. מפאת שינוי אופי המיסוי על מוצרים בעלי השפעות חיצוניות שליליות מאז 2013, קשה להעריך את אחוז המס ממחיר המוצר. המיסוי נעשה באופן שבו ממסים את כמות החומר הפעיל שהמוצר מכיל. יהיה קשה לבצע הערכה זו עבור גרם של קנאביס, מכיוון שאין אנו יודעים להקביל בין חומר פעיל של אלכוהול לחומר פעיל של קנאביס. מכיוון שהמס על סיגריות וטבק רק עלה מאז 2013 (מנתוני רשות המסים), תהיה זו שמרנות להשתמש במקדם המס האחיד שהיה על מוצרי אלכוהול לפני השינוי שהתבצע ב-2013. מס קנייה של 270% מהמחיר הסיטונאי ומע"מ בגובה 17% מובילים למחיר לצרכן עתידי של 58.6 ש"ח לגרם.

²² ע"פ המשנה למנכ"ל משרד הבריאות, פרופ' ארנון אפק, דיון ועדת הבריאות של הכנסת ינואר 2017

²³ <https://www.havoscope.com/black-market-prices/marijuana-prices/>

²⁴ [http://www.colorado.gov/clics/clics2013a/commsumm.nsf/b4a3962433b52fa787256e5f00670a71/918b3e5ad81b2d0387257b3a00489be5/\\$FILE/130326%20AttachB.pdf](http://www.colorado.gov/clics/clics2013a/commsumm.nsf/b4a3962433b52fa787256e5f00670a71/918b3e5ad81b2d0387257b3a00489be5/$FILE/130326%20AttachB.pdf)

כדי להעריך את הכמות הנצרכת העתידית, יש לקחת בחשבון את גמישות הביקוש למחיר, כלומר, עד כמה הצרכן רגיש לשינויים במחיר. במחקר של הכלכלן קילמר²⁵ (Kilmer) נכללת הערכת גמישות ביקוש ביחס למחיר הקנאביס של 0.54. גמישות דומה של 0.5 נמצאה במחקר שנעשה באוסטרליה.²⁶ אם נניח גמישות של 0.52, ממוצע שני המחקרים, אזי ירידה של 1% במחיר תוביל לעלייה של 0.52% בצריכה. ירידה במחיר מ-100 ש"ח כיום ל-58.6 ש"ח המהווה ירידה של 41.4% במחיר, על פי חישוב זה, תוביל לעלייה של 21.5% בצריכה. אולם, הערכה זו מניחה גמישות קבועה. גמישות של 0.52 נכונה עבור שינויים קטנים בסביבת המחיר הנוכחי, אולם אינה מדויקת עבור ירידה של 41.4% במחיר. על פי התיאוריה הכלכלית, הגמישות יורדת ככל שהמחיר יורד, והגמישות של מוצרים הנצרכים באופן קבוע נמוכה יותר מאשר מוצרים הנצרכים מדי פעם. נניח כי גמישות הביקוש בסביבת המחיר של 58.6 ש"ח לגרם היא 0.22, הערך שנבחר במחקרו של סטיפלר. אם כך, ירידה של 41.45 ש"ח במחיר תוביל לעלייה של כ-9% בצריכה.

כאשר לוקחים בחשבון עלייה של 9% בצריכה בנוסף על העלייה בצריכה הנובעת מעצם הפיכת הקנאביס לחוקי, מגיעים לצריכה שנתית של 75.73 טון קנאביס בשנה. צריכה זו גבוהה ב-24.24% מהצריכה כיום, אולם עקב המחיר הנמוך, השוק יגלגל מחזור של 4.34 מיליארד ש"ח בלבד, ביחס ל-6.09 מיליארד ש"ח כיום, אשר כולל עלויות ייצור גבוהות יותר ופרמיות סיכון.

מרכיב המס יהווה 52% ממחיר הקנאביס לצרכן במצב בו המס זהה למבנה המס על סיגריות וטבק כפי שהיה נהוג עד 2013. כלומר, על כל גרם קנאביס שיימכר במחיר 58.6 ש"ח, 30.5 ש"ח יעברו לקופת המדינה. מכירה של 75.73 טון במחיר ממוצע של 58.6 ש"ח לגרם יניבו מחזור של 4.34 מיליארד ש"ח. מתוך זה ייכנסו לקופת המדינה הכנסות ממס קנייה וממע"מ בסכום של לפחות 2.3 מיליארד ש"ח מדי שנה.

²⁵ Assessing How Marijuana Legalization in California Could Influence Marijuana Consumption and Public Budgets, Kilmer et al, 2010

²⁶ THE ECONOMICS OF MARIJUANA CONSUMPTION, Clements & Daryal, 1999

דאגה מרכזית העולה עקב שינוי המדיניות כלפי השימוש בקנאביס, הינה האופן שבו הדבר ישפיע על שיעור השימוש בקרב בני הנוער במדינה. בחלק זה נבקש להראות כי אין הוכחות לכך שהשימוש בקנאביס עולה בקרב בני נוער במדינות שנקטו במדיניות זו, וכן כי בחלק מהמקרים הדבר אף הוביל לירידת שיעור השימוש בקרב בני נוער. כמו כן, נבקש להראות כי שיעור השימוש בין בני נוער במדינות אירופה ירד בשנים האחרונות, וזאת במקביל להקלה במדיניות כלפי השימוש בקנאביס. יתרה מכך, שיעור הירידה בשימוש בקרב בני נוער באותן מדינות שנקטו במדיניות מקלה היה גדול יותר מאשר במדינות שלא נקטו במדיניות מקלה.

קורלציה בין אי-הפללה לעלייה בשיעור השימוש בקרב בני נוער

מעבר לפגיעה בנוער הנובעת מהפללת שימוש והחזקה של קנאביס, נבקש להראות כי מדיניות של אי-הפללה איננה גורמת לעלייה בשיעור השימוש בקרב בני נוער. לשם כך, בחנו נתונים ממדינות אשר ביצעו מעבר זה, וניתחנו את התוצאות. באופן השוואתי, מחקרים שבחנו את ההבדלים בין המדינות השונות מצביעים על כך, שהקשר בין מדיניות הפללה לשיעור שימוש גבוה בקנאביס, הינו רופף במקרה הטוב. המחקר ההשוואתי מצביע על כך שלמרות הבדלים משמעותיים בחקיקה ובמדיניות, לא ניתן לזהות הבדלים משמעותיים בדפוסי השימוש בקנאביס, למעט שיעור שימוש נמוך באופן משמעותי בקרב נערוֹת בהולנד.²⁷

הולנד

לפי דו"ח מצב הסמים בהולנד, נכון לשנת 2013, אשר חובר על ידי מרכז הניטור האירופי לסמים והתמכרות לסמים (EMCDDA) ניתן לראות כי באופן עקיב חלה מגמה של ירידה בשיעור השימוש בקנאביס מאמצע שנות ה-90 ואילך. שיעור התנסות בקנאביס בקרב צעירים בגילאי 12-16 צנח מ-16% ל-9% בשנת 2013.²⁸ כמו כן, הדו"ח מצביע על ירידה עקבית בשיעור ההתנסות בסמים אחרים שחל בין השנים 1996-2007 ולאחר מכן התייצב.

דרום אוסטרליה

דרום אוסטרליה אימצה מדיניות מקלה כלפי השימוש בקנאביס בשנת 1987. ממחקרים, וכן מהמשרד לסטטיסטיקות פשיעה באוסטרליה, עולה כי לא מתקיים הבדל משמעותי בין העלייה בשיעור השימוש התכוף בקנאביס בין דרום אוסטרליה לשאר המדינה. יתרה מכך, בדרום אוסטרליה לא נמצא שיעור גבוה יותר בקרב בני 14-29 שנים, הקבוצה המתאפיינת בשיעור השימוש הגבוה באוכלוסייה.²⁹

פורטוגל

מדינת פורטוגל אימצה בשנת 2001 מדיניות אי-הפללה כוללת, לגבי כל סוגי הסמים, וביקשה להפנות את המשאבים שהתפנו מהפסקת ההפללה לטיפול בשימוש בסמים כבעיה רפואית. באופן כללי, נמצא כי שיעור המתנסים בקנאביס בפורטוגל הינו נמוך מהמוצע האירופי. לעומת כלל האוכלוסייה, מחקרים מראים כי בקרב בני נוער, בין הגילאים 15-19 חלה ירידה בשימוש מ-10.8% ל-8.6% מאז אימוץ מדיניות אי-הפללה. בנוסף, בין הגילאים 13-15 ו-16-18 חלה ירידה בשימוש בכל הסמים³⁰. יתרה מכך, ע"פ מחקר של ESPAD מ-2011 שנערך בקרב 36 מדינות אירופאיות נמצא, ששיעור ההתנסות בקנאביס עומד במוצע על 17% בקרב תלמידי בתי הספר כאשר בפורטוגל הוא עומד על 16%.³¹

²⁷ Bruce Simons-Morton, William Pickett, Will Boyce, Tom F.M. terBogt, and Wilma Vollebergh, (2010) "Cross-national comparison of adolescent drinking and cannabis use in the United States, Canada, and the Netherlands" International Journal Drug Policy.

²⁸ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) - The Netherlands Drug Situation 2014, <http://www.emcdda.europa.eu/publications/national-reports/netherlands-2014>

²⁹ Donnelly et al. (1999) Effects of the Cannabis Expiation Notice Scheme on Levels and Patterns of Cannabis Use in South Australia: Evidence from the National Drug Strategy Household Surveys 1985-1995 (Report commissioned for the National Drug Strategy Committee). Australian Government Publishing Service: Canberra, Australia

³⁰ Artur Domoslawski (2011) "Drug Policy in Portugal: The Benefits of Decriminalization Drug Use" Open Society Foundations

³¹ ESPAD 2011 - http://www.espad.org/uploads/espad_reports/2011/the_2011_espad_report_full_2012_10_29.pdf

מחקרים מראים כי בנוסף לכך ששיעור המשתמשים בקנאביס נמוך לעומת הממוצע האירופאי, לא חלה עלייה בשיעור בני הנוער המתנסים בסמים אחרים, ואף חלה ירידה בשיעור השימוש בהרואין ובמספר המטופלים עקב השימוש בהרואין.³² כמו כן, דו"ח הסמים של האיחוד האירופי לשנת 2015 דיווח על כך ששיעור השימוש בחומרים פסיכואקטיביים חדשים, "סמי פיצוציות", בקרב בני נוער וצעירים בין הגילאים 14-25 הוא הנמוך ביבשת, כשיעורו 0.2%, לעומת 9.7% באירלנד לדוגמה.³³

ממצאים רוחביים

מנתונים שפורסמו בדוח של מרכז הניטור האירופאי לסמים והתמכרות לסמים (EMCDDA) נראה שבמדינות אירופה מגמת השימוש בקרב בני נוער (גילאי 15-16) יורדת, וזאת לצד המעבר למדיניות המקלה כלפי השימוש וההחזקה של קנאביס במדינות אירופה בשנים האחרונות. בעזרת ה-Drug Freedom Index הנותן ציון מספרי למדינות ע"פ חוקי הסמים הנהוגים במדינה מ-1 עד 10, כאשר 1 מציין מדיניות נוקשה הכוללת עונש מוות לצרכני סמים ו-10 מציין לגליזציה מלאה של כל סוגי הסמים, נבקש להדגים את הקשר בין מדיניות לשיעור השימוש בקרב בני נוער.³⁴

נתונים אלו מתייחסים למדינות שוודיה, קפריסין, סלובקיה, סלובניה, בולגריה, נורווגיה, מלטה, הונגריה, אוסטריה, אירלנד, ליטא, לטביה, רומניה, דנמרק, אסטוניה, צרפת, פינלנד, אנגליה, פולין, איטליה, קרואטיה, גרמניה, פורטוגל, בלגיה, ספרד, צ'כיה והולנד.

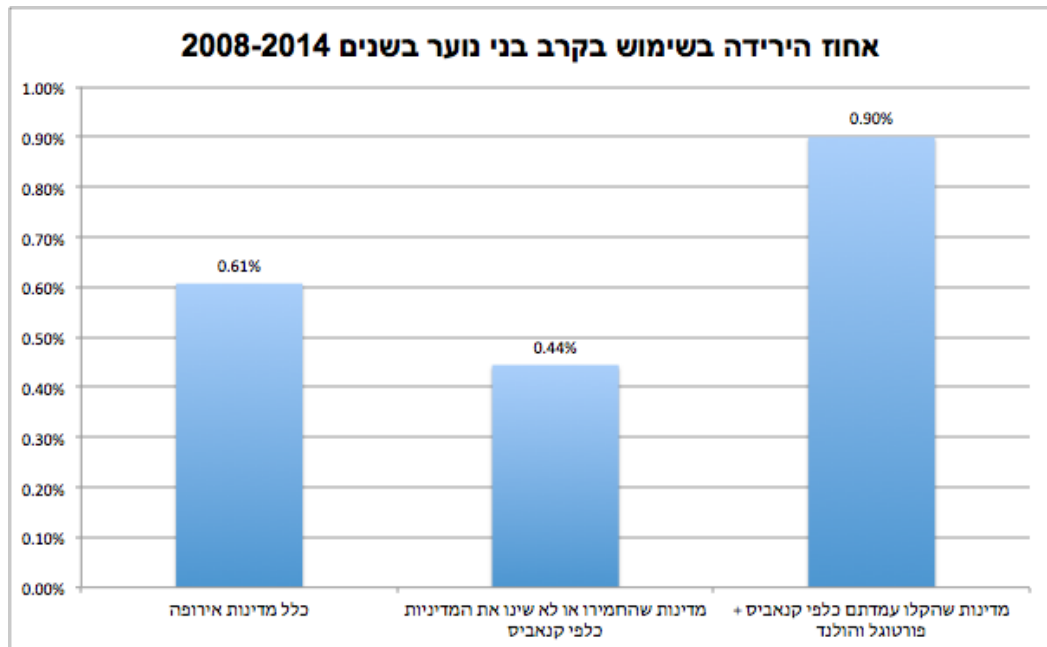
בקטגוריית המדינות שהקלו משנת 2008 עד 2014 במדיניותם כלפי השימוש בקנאביס הן המדינות דנמרק, אסטוניה, פינלנד, פולין, איטליה, קרואטיה, ספרד וצ'כיה. הוספנו לקטגוריית המדינות המקלות גם את מדינות הולנד ופורטוגל למרות שהם לא שינו את המדיניות בשנים אלו, אך מכיוון שהן כבר נוקטות במדיניות מקלה ראינו לנכון לשים אותן בקטגוריית המדינות המקלות. בקטגוריית המדינות שהחמירו את מדיניותם כלפי הקנאביס או לא חל שינוי במדיניותם בטווח השנים לעיל הן שוודיה, קפריסין, סלובקיה, סלובניה, בולגריה, נורווגיה, מלטה, הונגריה, אוסטריה, אירלנד, ליטא, לטביה, רומניה, צרפת, אנגליה, גרמניה ובלגיה.

באור הבא ניתן לראות שבמדינות שנקטו במדיניות מקלה כלפי שימוש בקנאביס נצפתה ירידה של יותר מפי שניים בשיעור השימוש בקרב בני נוער, לעומת מדינות שהחמירו את מדיניותם בנושא, או לא שינו אותה כלל.

³² Caitlin Hughes and Alex Stevens (2011) "The Effect of Drug Decriminalization in Portugal" The Beckley foundation Drug Policy Programme BP 14

³³ European Drug Report 2015, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) <http://www.emcdda.europa.eu/edr2015>

³⁴ <http://www.freeexistence.org/drugindex.html>



על פי הרשות למלחמה בסמים, כאשר משווים את שיעורי השימוש בקרב בני נוער בסקר שנערך ב-2009 לבין הסקר שנערך ב-2016 ניתן לראות ירידה בשיעור השימוש אי פעם עד גיל 18 כאשר באותה תקופה שיעור המשתמשים בקרב האוכלוסייה בגילאי 18-40 גדל מ-9% ל-37.35%³⁵ אכיפת השימוש העצמי בקנאביס ותפיסת המסוכנות של קנאביס בקרב האוכלוסייה פחתה במהלך שנים אלו, לכאורה היינו מצפים לראות עלייה בשיעור השימוש בקרב בני נוער בעקבות שתי מגמות אלו, אך לעומת זאת נרשמה ירידה, כפי שמצאנו גם מנתונים ממדינות אירופה.

לסיכום, ניתן לראות כי לא מתקיימת קורלציה מובהקת בין מדיניות של אי-הפללה לגידול בשיעור השימוש של בני נוער. יתרה מכך, ניתן לראות כי מדיניות מקלה בנושא, יכולה להוביל לא רק לשימור שיעור השימוש, אלא אף להפחתתו. עתה נראה שמדיניות ההפללה גורמת להשפעה שלילית על בני נוער מבחינת תעסוקה וכן מבחינה חברתית.

הפגיעה בנוער עקב הפללת השימוש במריחואנה

האקדמיה האמריקאית לרפואת ילדים (AAP), שהינה גוף מקצועי ששם לנגד עיניו את בריאותם של ילדים בארה"ב, פרסמה דו"ח³⁶ מקיף שמסקנתו הברורה הייתה שיש לתמוך במדיניות של אי-הפללה. הדו"ח הראה כיצד בני נוער המופללים בשימוש בקנאביס נאלצים להתמודד עם קשיים בקבלת הלוואות עבור השכלה גבוהה או דיור, בקבלת סיוע כלכלי וכן בקבלה למשרות מסוימות. יתרה מכך, ישנה גם פגיעה ברווחה של הנוער עקב הפללה, שלא ניתנת לכימות: השלכות חברתיות וסביבתיות המשפיעות על מעמדו של הנער בחברה. הדו"ח מוסיף ואומר כי במדינות הנוקטות במדיניות אי-הפללה, העונשים על שימוש בקנאביס אינם טומנים בחובן השלכות ארוכות טווח, העלולות להשפיע על מתווה חייו של מתבגר. מסקנתו של הדו"ח והמלצתו היא לאמץ מדיניות של אי-הפללה, עבור בני נוער ומבוגרים כאחד:

³⁵ השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב האוכלוסייה הבוגרת בישראל, המחקר האפידמיולוגי הארצי לשנת 2016 לוח מס' 46.

³⁶ American Academy of Pediatrics, The Impact of Marijuana Policies on Youth: Clinical, Research, and Legal Update <http://pediatrics.aappublications.org/content/early/2015/01/20/peds.2014-4146>

"The AAP strongly supports the de-criminalization of marijuana use for both minors and young adults and encourages pediatricians to advocate for laws that prevent harsh criminal penalties for possession or use of marijuana. A focus on treatment for adolescents with marijuana use problems should be encouraged, and adolescents with marijuana use problems should be referred to treatment."

מעבר לפן הרפואי, הוועדה הגלובלית למדיניות סמים³⁷ מצביעה על כך שההפללה של אנשים על אחזקה של סמים והשימוש בהם הינה בזבזנית ולא מועילה - הפללה מחמירה סיכונים בריאותיים וכן יוצרת סטיגמה לגבי אוכלוסיות מוחלשות ותורמת לפיצוץ האוכלוסין המתקיים במערכת הכליאה. הוועדה מצביעה על כך, שביטול ההפללה הינה תנאי מקדים לכל מדיניות המבקשת באמת לעסוק בבריאות הפרטים בחברה. הפללת השימוש בקנאביס אינה משמשת למעשה כגורם המונע אנשים מלעשות כן. מחקרים רחבים הבוחנים מדינות שונות מגלים שלא מתקיימת קורלציה בין היקף ועומק האכיפה לבין היקף השימוש.

בדומה לממצאים של הוועדה הגלובלית למדיניות סמים, ארגון הבריאות העולמי טוען שעל מדינות לפנות לעבר פיתוח מדיניות וחוקים של אי-הפללה, ובכך להפחית כליאה. בעיקר, חשוב להבחין בכך שאימוץ מדיניות של אי-הפללה, אין בה בכדי לעודד שימוש בסמים, אלא יש בה בכדי להשתמש בכלים אפקטיביים בנושא, לנוכח חוסר היעילות של מדיניות ההפללה.³⁸

³⁷Global Commission on Drug Policy, September 2014, http://issuu.com/igarape/docs/global_commission_en/1?e=11406483/9986842

³⁸World Health Organization, Consolidated guidelines on HIV prevention, diagnosis, treatment and care for key populations <http://www.who.int/hiv/pub/guidelines/keypopulations/en/>

האם קנאביס משמש כ"סם מעבר"?

ישנן מספר תפיסות רווחות בנוגע לקנאביס ולאלו המשתמשים בו, שאינן מוצאות אחיזה במציאות. תפיסה אחת היא כי השימוש בקנאביס קשור במצב סוציו-אקונומי נמוך וכן שהוא משליך על היצרניות של האדם בחברה. לפי מחקר שנערך על ידי הרשות למלחמה בסמים, ניתן לראות כי השימוש בקנאביס מתרחש הן בקרב המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך והן הגבוה. הנתונים מראים שימוש רב יותר בקרב בעלי השכלה אקדמאית חלקית, בעלי הכנסה ממוצעת ומעלה ובקרב הגרים בצפיפות דוור נמוכה.³⁹ כמו כן ממצאי הרשות למלחמה בסמים מראים כי חלה עלייה מתמדת בשיעור השימוש, וזאת על אף מדיניות ההפללה הנהוגה כיום.

תפיסה רווחת נוספת בקרב האוכלוסייה, הינה שהשימוש בקנאביס מהווה מעין 'סם מעבר' לסמים קשים, דוגמת הרואין, קוקאין וכדומה. אלו הטוענים טענה זו עושים זאת על מנת לתמוך באמירה כי השימוש עצמו בקנאביס מגדיל את הסיכון להידרדרות לסמים קשים, במיוחד בנוגע לנוער. למעשה מחקר נרחב שפורסם ב *British Journal of Psychiatry*⁴⁰, מראה שאין זה בהכרח המצב. המחקר מראה כי לאנשים ישנה נטייה בלתי תלויה לשימוש בסמים, המשתנה בין הפרטים באוכלוסייה. המחקר מראה כי הן השימוש והן האפשרות לשימוש בקנאביס אינן מזוהות בהכרח עם שימוש בסמים קשים, אלא שהקורלציה יכולה להיות מוסברת באמצעות הנטייה הפרטית של כל אדם. לפי הממצאים של המחקר, אין קשר סיבתי בין השימוש בקנאביס לשימוש בסמים קשים. מעבר למחקר התאורטי, ניתוח סטטיסטי של השפעת אי ההפללה של מכירת קנאביס בהולנד מראה כי הסבירות לשימוש בסמים קשים אף יורדת עקב הפרדת שוק הסמים הקשים משוק הקנאביס. הפחתת המפגשים בין אלו הרוצים לרכוש קנאביס לבין סוחרי סמים, מוביל להפחתת הקורלציה בין השימוש בסמים קשים לקנאביס.

על פי הרשות למלחמה בסמים, בשנת 2009 נמצא כי כ-2% מכלל המבוגרים השתמשו בקוקאין, הרואין או בסמים אחרים (מלבד קנאביס) ונתון זהה התקבל גם בסקר 2016. הנתונים מראים ירידה מובהקת סטטיסטית, ביחס ל-2009, בשיעור השימוש בקוקאין, אקסטזי ופופרס אי פעם ובשנה שקדמה לסקר, כמו גם בסמי פיצוציות בשנה שקדמה לסקר.⁴¹ לעומת זאת, על פי הרשות למלחמה בסמים, שיעור עליית השימוש בקנאביס מ-2009 ל-2016 עלה בצורה מאוד משמעותית. אם קנאביס היה סם מעבר היינו מצפים לראות עלייה ברורה גם בצריכת סמים אחרים בעקבות עליית השימוש בקנאביס, וזהו לא המצב.

³⁹ הרשות למלחמה בסמים

⁴⁰ Evaluating Alternative Cannabis Regimes, Robert McCoun & Peter Reuter, *British Journal of Psychiatry* (2001)

⁴¹ השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב האוכלוסייה הבוגרת בישראל. המחקר האפידמיולוגי הארצי לשנת 2016.

סוגיה נוספת העולה בנוגע למדיניות אי-הפללה של השימוש בקנאביס, היא האופן שבו ישפיע הדבר על שיעור תאונות הדרכים. בחלק זה נבקש לבחון האם ישנה התאמה בין אי-הפללה לבין עלייה או ירידה בשיעור תאונות הדרכים, וכן את הסיבות לכך.

נהיגה תחת השפעת קנאביס והקשר לצריכת אלכוהול

מחקר של משרד התחבורה בארה"ב שפורסם בפברואר האחרון (2015) בנושא⁴², מצא כי אין הוכחות לכך שהסיכון הכרוך בנהיגה תחת השפעת אלכוהול וקנאביס גדול מהסיכון שבנהיגה תחת השפעת אלכוהול בלבד. במחקר מקיף שנערך בארצות הברית נמצא כי למרות שמתקיימת קורלציה בין השימוש בקנאביס לסיכוי להיות מעורב בתאונות דרכים, לא נמצא קשר סיבתי מובהק בין הגורמים וכי ייתכן והקשר הסיבתי מתקיים דווקא ביחס לגורמים אחרים דוגמת גיל, מגדר והשימוש באלכוהול. מחקר נוסף שנערך על ידי הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים בארה"ב ביקש לבחון את רמת הסיכון המעורבת בנהיגה תחת השפעת אלכוהול והשפעת קנאביס. המחקר מצא כי נהיגה תחת הרף המינימלי המותר לכמות אלכוהול בדם מעלה את הסיכוי להיות מעורב בתאונה פי ארבעה, בעוד שרמות גבוהות יותר של אלכוהול בדם מעלות הסיכון עד לפי 12. לעומת זאת, המחקר לא מצא כלל התאמה בין נהיגה תחת השפעה של קנאביס לתאונות דרכים.⁴³ ממצאים אלו דומים לתוצאות מחקר שנערך באוניברסיטת קולומביה שהעריך כי הסיכוי להיות מעורב בתאונות דרכים קטלנית (שבה לפחות הרוג אחד) היא גבוהה פי 10 תחת השפעת אלכוהול לעומת השפעת קנאביס.⁴⁴

השפעת מדיניות אי-הפללה ולגליזציה על תאונות הדרכים

נכון לשנת 2013, תשע עשרה מדינות בארה"ב העבירו חוקים המתירים את השימוש במריחואנה לצרכים רפואיים. מחקר שנערך מטעם אוניברסיטת שיקגו מראה כי בשנה שלאחר העברת החוקים ניתן לזהות ירידה של בין 8%-10% בשיעור ההרוגים מתאונות דרכים. יתרה מכך, ניתן לראות ירידה גדולה אף יותר בשיעור התאונות הקטלניות הנגרמות עקב צריכת אלכוהול לאחר אימוץ מדיניות מקלה זו.⁴⁵

במדינת קולורדו שבארה"ב, שנוקטת במדיניות של לגליזציה מוחלטת משנת 2012, חלה ירידה של 3% בתאונות דרכים קטלניות, בהמשך למגמת הירידה בתאונות הדרכים שחלה מאז שהמדינה אימצה מדיניות של אי-הפללה.⁴⁶ הסבר אפשרי לתופעה זו הוא שקיים אפקט תחלופה בין אלכוהול לקנאביס. הסיכון להיות מעורב בתאונה קטלנית תחת השפעת קנאביס נמוכה בהרבה מאשר תחת השפעת אלכוהול, וכאשר נוצר אפקט תחלופה זה ניתן לראות ירידה בתאונות הדרכים הקטלניות. לפירוט הספרות האקדמית בנושא זה נא לפנות למאמר מכון ירושלים לחקר שווקים "הטיעונים נגד הפללת קנאביס: מה אומרים הנתונים?"

⁴²Drug and Alcohol Crash Risk. Richard P. Compton and Amy Berning, National Highway Traffic Safety Administration, 2015

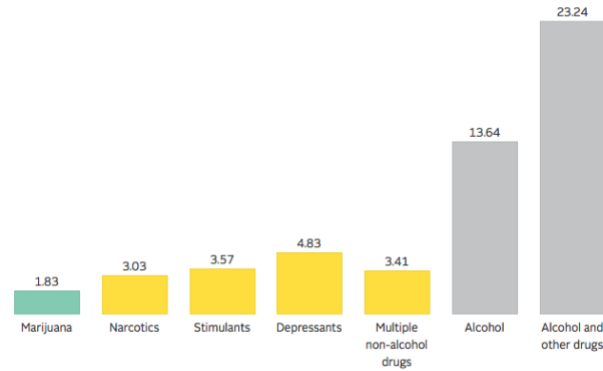
⁴³ [Roadside Survey of Alcohol and Drug Use by Drivers](#), National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA) 2015

⁴⁴Drug use and fatal motor vehicle crashes: A case-control study Guohua Lia,b,*, Joanne E. Brady,a,b, Qixuan Chen, Accident Analysis and Prevention 60 (2013) 205–210, 2013

⁴⁵ Medical Marijuana Laws, Traffic Fatalities, and Alcohol Consumption, D. Mark Anderson, Daniel I. Rees (November 2011) published in: Journal of Law and Economics.

⁴⁶Colorado Department of Transportation https://www.codot.gov/library/traffic/safety-crash-data/fatal-crash-data-city-county/historical_fatal.pdf/at_download/file

Multiplied risk of a fatal traffic accident while under the influence



Source: Columbia University study



סיכום

בחינה של החששות בנוגע לאי-הפללה של השימוש בקנאביס, לאור הנתונים שהצגנו, מדגימה כי חששות אלו אינם מבוססים. הנתונים העולים מתוך המחקר האמפירי מצביעים על כך שאימוץ מדיניות אי-הפללה לא מובילה לעלייה בשיעור השימוש בקנאביס בקרב הנוער, זאת בהשוואה למדינות אחרות. בנוסף לכך, מדינות אלו דווקא הפיקו תועלת משינוי המדיניות: ירידה בשיעור השימוש בקרב בני נוער, ירידה בשיעור השימוש בסמים קשים, ירידה במספר תאונות הדרכים, וכן חיסכון המשאבים למערכת אכיפת החוק.