

אי-הפללה של השימוש בקנאביס במדינת ישראל

קורין סאור, מאיה דואק ורבקה סאור

מכון ירושלים לחקר שווקים

07/2015

תקציר מנהלים

צרכני קנאביס בחברה 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.¹ על פי סקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שפורסם ביוני 2015², שיעור המשתמשים בקנאביס בקרב בני 18-40, ב-12 החודשים האחרונים הוא בין 7.6% ל-10.2%. בנוסף, בקרב בני הנוער בכיתות י"ב שיעור המשתמשים בקנאביס ב-12 החודשים האחרונים הוא 5.9%.

קנאביס כ"סם מעבר"

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.

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, הסקנו 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.

תאונות דרכים

מצאנו כי לא מתקיים קשר סיבתי בין צריכת קנאביס לבין הגדלת הסיכון למעורבות בתאונות דרכים באופן ישיר, אלא שהקשר הסיבתי מתקיים דווקא בין גורמים אחרים, כמו אלכוהול ותרופות מרשם. צריכת אלכוהול מעלה את הסיכון להיות מעורב בתאונות דרכים פי 3,4³ 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

¹ הרשות למלחמה בסמים

² סמים ואלכוהול בישראל: רקע, חקיקה וגופי מדינה יוני 2015 <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03564.pdf>

³ US Department of Transportation, the National Highway Traffic Safety Administration - http://www.nhtsa.gov/staticfiles/nti/pdf/812117-Drug_and_Alcohol_Crash_Risk.pdf

מטעם אוניברסיטת שיקגו מראה כי בשנה שלאחר העברת חוקים מקלים כלפי קנאביס ניתן לזהות ירידה של בין 8%-10% בשיעור ההרוגים מתאונות דרכים.⁴ ובמדינת קולוראדו בפרט, אשר התירה בחוק את השימוש בקנאביס ניתן לראות ירידה של 3% בתאונות הקטלניות מאז אימוץ מדיניות זו.⁵

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 שמדיניות אי-הפללה תוריד את רמת צריכת האלכוהול.

כלכלה

מתוך ניתוח העלויות הכלכליות של איסור השימוש בקנאביס, באופן דומה לנעשה המדינות אחרות, מצאנו כי מדיניות אי הפללה תחסוך למדינת ישראל כ-632.9 מיליון ש"ח עקב חיסכון האכיפה, הן העלויות הישירות של הפללת השימוש בקנאביס. בנוסף לכך, מצאנו כי לגליזציה תחסוך בנוסף את עלויות אכיפת ההפללה של סחר והחזקה שלא לצריכה עצמית העומדות על 202.3 מיליון ש"ח ותכניס לקופת המדינה כ-950 מיליון ש"ח ממיסים, וכן תוביל לכך שמדינת ישראל תרוויח כ-1.78 מיליארד ש"ח בסך הכל.

מבוא

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 וושינגטון 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 המדינות שנקטו במדיניות אי-הפללה, ונבקש להראות כיצד משפיע הדבר על שיעור השימוש של נוער בקנאביס, תאונות הדרכים, וכן את ההטבות הכלכליות הנובעות מכך.

השפעת אי הפללה על הנוער

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

⁴Medical Marijuana Laws, Traffic Fatalities, and Alcohol Consumption, D. Mark Anderson, Daniel I. Rees (November 2011) published in: Journal of Law and Economics.

⁵ 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

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 השימוש וההחזקה 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 נערות בהולנד.⁶

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 2013.⁷ 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.⁸

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 הסמים.⁹ יתרה מכך, ע"פ מחקר של ESPAD מ-2011 שנערך בקרב 36 מדינות אירופאיות נמצא,

⁶ 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.

⁷ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) - The Netherlands Drug Situation 2014, <http://www.emcdda.europa.eu/publications/national-reports/netherlands-2014>

⁸ 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

⁹ Artur Domoslawski (2011) "Drug Policy in Portugal: The Benefits of Decriminalization Drug Use" Open Society Foundations

ששיעור ההתנסות בקנאביס עומד בממוצע על 17% בקרב תלמידי בתי הספר כאשר בפורטוגל הוא עומד על 16.10%¹⁰

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.¹¹ 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, כששיעורו 0.2%, לעומת 9.7% באירלנד לדוגמה.¹²

ממצאים רוחביים

מתונים 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.¹³

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.

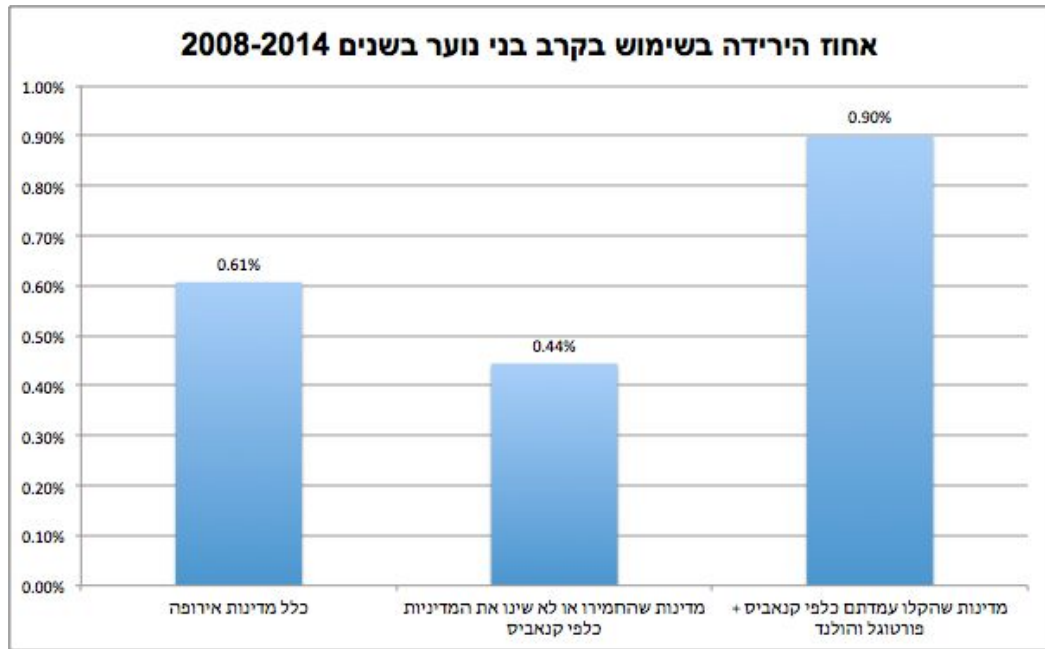
באור הבא ניתן לראות שבמדינות שנקטו במדיניות מקלה בהקשר השימוש בקנאביס נצפתה ירידה של יותר מפי שניים בשיעור השימוש בקרב בני נוער, לעומת מדינות שהחמירו את מדיניותם בנושא, או לא שינו אותה כלל.

¹⁰ ESPAD 2011 - http://www.espad.org/uploads/espad_reports/2011/the_2011_espad_report_full_2012_10_29.pdf

¹¹ Caitlin Hughes and Alex Stevens (2011) "The Effect of Drug Decriminalization in Portugal" The Beckley foundation Drug Policy Programme BP 14

¹² European Drug Report 2015, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) <http://www.emcdda.europa.eu/edr2015>

¹³ <http://www.freeexistence.org/druginde.html>



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"ח¹⁴ 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:

¹⁴ 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, הועדה הגלובלית למדיניות סמים¹⁵ מצביעה על כך שההפלה של אנשים על אחזקה של סמים והשימוש בהם הינה בזבזנית ולא מועילה - הפלה מחמירה סיכונים בריאותיים וכן יוצרת סטיגמה לגבי אוכלוסיות מוחלשות ותורמת לפיצוץ האוכלוסין המתקיים במערכת הכליאה. הועדה מצביעה על כך, שביטול ההפלה 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-הפלה, ובכך להפחית כליאה. בעיקר, חשוב להבחין בכך שאימוץ מדיניות של אי-הפלה, אין בה בכדי לעודד שימוש בסמים, אלא יש בה בכדי להשתמש בכלים אפקטיביים בנושא, לנוכח חוסר היעילות של מדיניות ההפלה.¹⁶

¹⁵Global Commission on Drug Policy, September 2014,
http://issuu.com/igarape/docs/global_commission_en/1?e=11406483/9986842

¹⁶World Health Organization, Consolidated guidelines on HIV prevention, diagnosis, treatment and care for key populations
<http://www.who.int/hiv/pub/guidelines/keypopulations/en/>

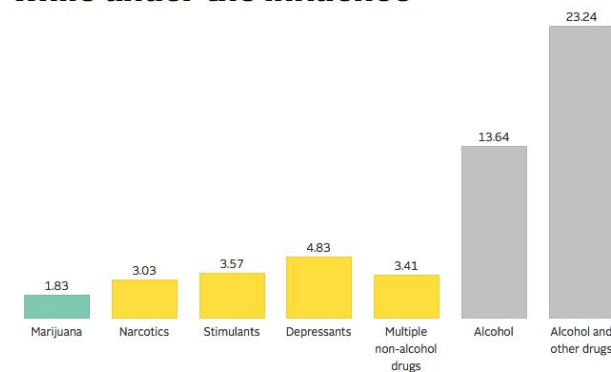
תאונות דרכים

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

ממחקר של משרד התחבורה בארה"ב שפורסם בפברואר האחרון (2015) בנושא¹⁷, 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.¹⁸ 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.¹⁹

Multiplied risk of a fatal traffic accident while under the influence



Source: Columbia University study



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

¹⁷ Drug and Alcohol Crash Risk. Richard P. Compton and Amy Berning, National Highway Traffic Safety Administration, 2015

¹⁸ [Roadside Survey of Alcohol and Drug Use by Drivers](#), National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA) 2015

¹⁹ Drug use and fatal motor vehicle crashes: A case-control study Guohua Lia,b,*, Joanne E. Bradya,b, Qixuan Chen, Accident Analysis and Prevention 60 (2013) 205–210, 2013

גדולה אף יותר בשיעור התאונות הקטלניות הנגרמות עקב צריכת אלכוהול לאחר אימוץ מדיניות מקלה זו.²⁰

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.²¹ 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?"

האם קנאביס משמש כ"סם מעבר"?

ישנן מספר תפיסות רווחות בנוגע לקנאביס ולאילו 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 דיור נמוכה.²² 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*²³, 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 מזהות 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-הפללה 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.

²⁰ Medical Marijuana Laws, Traffic Fatalities, and Alcohol Consumption, D. Mark Anderson, Daniel I. Rees (November 2011) published in: Journal of Law and Economics.

²¹ Colorado Department of Transportation

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

²² הרשות למלחמה בסמים

²³ Evaluating Alternative Cannabis Regimes, Robert McCoun & Peter Reuter, British Journal of Psychiatry (2001)

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 המוכווני 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.
- **העלות העקיפה** - הכנסות אבודות של אדם שנפתח לו תיק במשטרה שבעתיד ימנע ממנו משרות רבות. כמו כן, ישנן עלויות נוספות הנכללות בקטגוריה זו, כגון, 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** - מורכבת מהכנסות 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"ח²⁴. מנתונים עדכניים שפורסמו לאחר הוצאת המחקר ניתן לחדש ולומר כי לגליזציה תניב כ-1.78 מיליארד ש"ח. מדיניות אי הפללה גם היא תחסוך עלויות למדינה אך בסדר גודל קטן יותר, העומד לפי הערכתנו על סך של כ-632.9 מיליון ש"ח.

העלות הישירה של ההפללה

ע"פ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2012²⁵, תקציב הסדר הציבורי, המשטרה ובית המשפט עמד על 15.7 מיליארד ש"ח. כמו כן, נפתחו 359,546 תיקים פליליים. מסך התיקים הללו נפתחו 26,772 תיקים תחת פקודת הסמים המסוכנים, המהווים כ-7.4% 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 להשתמש בנתונים מארצות אחרות כדי להבין את יחס עבירות הקנאביס מתוך כלל עבירות הסמים. נתונים מהאיחוד האירופי מראים כי עבירות הקנאביס מהוות 70.4% מכלל עבירות הסמים בממוצע. לצורך נייר זה נניח כי 70.4% מהתיקים שנפתחו נוגעים לשימוש בקנאביס גם בארץ.

²⁴ מכון ירושלים לחקר שווקים, לגליזציה של המריחואנה, 2013 - <http://jimsisrael.org/PDF/81.pdf>
²⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2014, 11.5

על בסיס הנחות אלו, מתוך כלל התיקים הפליליים שנפתחו תחת פקודת הסמים המסוכנים, כ- 18,847 מהתיקים נפתחו על עבירות הקשורות בקנאביס, המורכבים מ- 13,623 תיקים בגין צריכה עצמית של קנאביס ו- 5,224 על סחר והחזקה שלא לצריכה עצמית. כלל התיקים שנפתחו בנוגע לעבירות הקשורות בקנאביס מהווים 5% מהתיקים שנפתחו ב-2012 והם מורכבים מ-3.8% תיקים על צריכה עצמית ו-1.2% תיקים על סחר והחזקה שלא לצריכה עצמית. תחת ההנחה שכל תיק גורר עלויות דומות, ניתן לומר כי תקציב הסדר הציבורי המוקדש לאכיפת עבירות הקשורות בקנאביס מהווה 5% מהתקציב הכולל ועומד על 785 מיליון ש"ח בשנה. מתוך 785 מיליון ש"ח אלו, 596.6 מיליון ש"ח מוצאים על הפללת צרכנים, ו- 188.4 מיליון ש"ח על הפללת סחר והחזקה שלא לצריכה עצמית.

במקרה של לגליזציה המדינה תחסוך את מלוא עלות האכיפה של עבירות הקשורות בקנאביס, ביניהם גם סחר וגם צריכה בסך 785 מיליון ש"ח. במקרה של מדיניות אי-הפללה המדינה תחסוך 3.8% מתקציב הסדר הציבורי שעומד על 596.6 מיליון ש"ח.

עלות עקיפה

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.

ממצאינו מראים כי בני נוער הנעצרים על החזקת קנאביס הם לרוב בני נוער הבאים ממשפחות קשות יום וכי מעצר על החזקה רק מגביר את הקשיים שהם חווים מבחינה כלכלית. 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 שייסימו תיכון עם תעודת בגרות מלאה ובהתאם לכך מורידה את הסיכוי שיירכשו השכלה גבוהה. יש לשים לב כי לצעירים יוצאי העדה האתיופית ישנה נטייה גבוהה יותר להשתמש בסמים. זאת ע"פ סקר שערכה הרשות למלחמה בסמים שמצא כי בשנת 2000 כ-44% מהנערים יוצאי העדה האתיופית דיווחו על שימוש בקנאביס בשבוע שקדם לסקר²⁶. 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.

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 ובשיעור של 10% עד 30%²⁷.

גם בהיעדרו של מאסר, מעצר או הרשעה בהחזקת קנאביס, פתיחת תיק בלבד יכולה לייצר השלכות כספיות חמורות (Boire, 2007)²⁸. ישנם מקצועות רבים בהם מעצר או פתיחת תיק יגרמו

²⁶ <http://www.antidrugs.gov.il/pages/542.aspx>

²⁷ Western B. The Impact of Incarceration on Wage Mobility and Inequality. *American Sociological Review*, 1, 2002;67:526-546.

²⁸ 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>

לאובדן מקום עבודה, או לחלופין יעמדו לרעתו של האדם מבחינת סיכויי קבלה לעבודה הדורשת מרשם משטרת נקי בעתיד.

מחקר שנערך ע"י דבה פייג'ר, מאוניברסיטת נורת'ווסטרן²⁹ הראה כי ישנה השפעה משמעותית לקיומו של עבר 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%. למועמדים 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 מפתחת 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.³⁰ ברור שעבור אנשים שאיבדו את עבודתם או לא הצליחו למצוא עבודה, 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 ומשכורתם גדלה ב-2% בשנה, עם פיקוח על אינפלציה של כ-1% בשנה. לפי הנחות אלו מצאנו כי העלות עבור אדם עם תיק פלילי היא 2,663 שקלים על פני תקופה של 10 שנים, ובהינתן שב-2012 נפתחו כ-18,847 תיקים על עבירות הקשורות בקנאביס העלות הכוללת לחברה היא של כ-50.2 מיליון ש"ח בשנה.

במקרה של לגליזציה המדינה תחסוך את מלוא העלות העקיפה הנובעת מעברות הקשורות בקנאביס, וביניהם גם סחר וגם צריכה בסך 50.2 מיליון ש"ח. במקרה של מדיניות אי הפללה המדינה תחסוך 36.3 מיליון ש"ח המהווים את העלות העקיפה בעבור צרכני קנאביס בלבד.

לגליזציה	לאחר אי הפללה	המצב כיום	
0	188.4 מיליון ש"ח	785 מיליון ש"ח	עלות ישירה
0	13.9 מיליון ש"ח	50.2 מיליון ש"ח	עלות עקיפה
0	950 מיליון ש"ח	950 מיליון ש"ח	עלות אלטרנטיבית
0 ש"ח	1.15 מיליארד ש"ח	1.78 מיליארד ש"ח	סיכום

²⁹ Pager, Devah. 2003. "The Mark of a Criminal Record". American Journal of Sociology 108(5):937-975.

³⁰ 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.

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.