

ההוצאה לצריכת סמים בישראל בשנים 2002 ו-2005

The expenditure of drugs in Israel 2002 and 2005

Tali Shalem טלי שלם
חשבונות לאומיים, מאקרו כלכלה

ינואר 2012

תוכן עניינים

1. מבוא – מתודולוגיה בנושא כלכלה לא מדווחת
2. סקירת הפעילות הבינלאומית בנושא הכלכלה הלא מדווחת
3. הגדרות
4. רקע על הסמים בישראל
5. מקורות נתונים אפשריים
6. הקשיים העיקריים בבניית אומדן להוצאה לצריכת סמים
7. אופן החישוב
8. תוצאות
9. השוואה בין-לאומית
10. סיכום

1. מבוא- מתודולוגיה בנושא כלכלה לא מדווחת

הכלכלה הלא-מדווחת (Non-Observed Economy) משקפת את מכלול הפעילויות שהן במסגרת גבולות הייצור המוגדרים ב-SNA, אך אינן מדווחות ללשכות הסטטיסטיות. לכן, פעילויות אלו אינן כלולות בנתוני הסטטיסטיקה הבסיסית, שמהווה תשתית לאומדני החשבונות הלאומיים.

הטבלה שלהלן מסכמת את הסיבות לאי הדיווח ללשכות הסטטיסטיות:



בעבודה זו מתוארת שיטת חישוב אומדן ההוצאה לצריכת סמים בישראל – הוצאה שאין עליה כל רישום, שלא כלולה בסטטיסטיקה והיא חלק מ-N2 – יצרן בלתי חוקי שמופיע בטבלה לעיל. בנוסף, יוצגו הפעילות הבינלאומית בנושא הכלכלה הלא מדווחת, רקע כללי על "שוק" הסמים בישראל, מקורות הנתונים וחסרונותיהם לצורך חישוב אומדן כספי להיקף שוק הסמים, אופן בניית האומדן והאומדן להוצאה לסמים לשנים 2002 ו-2005 וכן השוואה בינ"ל.

2. סקירת הפעילות הבינלאומית בנושא הכלכלה הלא מדווחת –

- ב-1997 נקבעו הגדרות ומסגרת אנליטית לאמידת הכלכלה הלא-מדווחת (NOE) על-ידי EUROSTAT ו-ISTAT (The National Institute of Statistics (Italy)).
- ב-2002 פורסם המדריך להערכת NOE כנספח ל-SNA1993¹.
- במרס 2005 פורסם מדריך מתודולוגי מעודכן למדידת הכלכלה הלא מדווחת (NOE) על-ידי ה-EUROSTAT הנקרא "Eurostat's Tabular Approach To Exhaustiveness", המאפשר לשפר את כיסוי אומדני החשבונות הלאומיים.
- ב-2006 חושב בישראל, בחשבונות הלאומיים אומדן להתאמות הכלכלה הלא מדווחת בשנת 2003 לחברות הזנק, מפעלי תעשייה קטנים, בנייה, שירותי מוניות, שיעורים פרטיים, ייצור תוכנה לשימוש עצמי, שכר בעין, דיור ציבורי, קיבוצים ומושבים ועוד, התאמות אלו היוו 5.2% מסך התוצר באותה שנה.
- ב-2006 חושב לראשונה בחשבונות הלאומיים אומדן ההוצאה לצריכת סמים בישראל לשנים 2002 ו-2005.
- ב-2010 עם הצטרפותה של ישראל כחברה ב-OECD נדרשנו לספק פרסום/נייר עבודה אודות חישוב ההוצאה לצריכת סמים של משקי-הבית בישראל.
- במרס 2011 הוועדה למדיניות כלכלית ב-OECD המליצה לכל המדינות החברות והמחויבות לבצע סקר למדידת הכלכלה הלא מדווחת.
המטרות למדידת הכלכלה הלא מדווחת:
 - א. להשיג הבנה טובה על היקף הכלכלה הלא-מדווחת במיוחד בהקשר של התחמקות מתשלום כספי ומפיקוח.
 - ב. להשיג הבנה טובה יותר על שיטות המדינות השונות לאמידת התופעה במטרה לעודד ולהנהיג את השיטות המעשיות ביותר בשאר המדינות.

¹ System of National Accounts 1993, Commission of the European Communities, International Monetary Fund' Organization for Economic Cooperation and Development, United Nations, World Bank, Brussels/Luxembourg. New York, Paris' Washington D.C., 1993.

3. הגדרות

N2- יצרנים בלתי חוקיים – יצרנים שאינם נרשמים, מאחר שהם עוסקים בסוגי ייצור לא

חוקיים. הפעילות הלא חוקית מסוג N2 מתחלקת לשני סוגים:

א. ייצור סחורות ושירותים שמכירתם, הפצתם ואחזקתם אסורה לפי החוק הכוללים:

- ייצור ומכירת סמים
- שירותי ליווי וסחר בנשים
- הימורים לא חוקיים
- עיסוק ברכוש גנוב

ב. פעילויות חוקיות, שהופכות בלתי חוקיות, כאשר הן מתבצעות ללא אישורים

מתאימים או הן מתבצעות על-ידי עוסקים לא מורשים.

אומדן הכלכלה הבלתי חוקית לא נכלל בחישובי התוצר ולא בהוצאה לצריכה פרטית.

עבודה זו תתמקד בחישוב ההוצאה לצריכת סמים במשק הישראלי.

4. רקע על הסמים בישראל

- א. שוק הסמים הישראלי ממשיך להתאפיין במגמות ביקוש והיצע גבוהות למגוון רחב של סמים.
- ב. הסמים נצרכים על-ידי כל מגזרי האוכלוסייה – בני-נוער, גברים, נשים, עולים וערבים ישראלים, במרכזים אורבניים ובפריפריה.
- ג. מדינת ישראל מהווה מדינת יבוא וצריכת סמים. הסמים מיובאים לארץ ממדינות מקור, ממדינות מעבר בעלות גבול משותף עם ישראל וממדינות רחוקות. בנוסף, ישראל מהווה מדינת מעבר בסחר בסמים.
- להלן טבלה המתארת את ארץ יבוא לפי סוג הסם:

<u>מדינות מקור/מעבר הסם</u>	<u>סוג הסם</u>
ירדן	הרואין וחשיש
לבנון	חשיש, הרואין וקוקאין
מצרים	מריחואנה, הרואין, קוקאין ואקסטזי
הולנד ובלגיה	אקסטזי, ל.ס.ד. וקוקאין
תורכיה	הרואין
דרום אמריקה	קוקאין
הודו	חשיש הודי
מרכז אסיה ותאילנד	הרואין
ארה"ב	קוקאין

- ד. הסמים הנפוצים בישראל: אקסטזי, קנאביס (חשיש ומריחואנה), הרואין, אופיום, קוקאין ול.ס.ד.

5. מקורות נתונים

א. דו"ח מחקר מסכם בנושא "השימוש בחומרים פסיכו אקטיביים בקרב תושבי מדינת

ישראל" – זהו מחקר אפידמיולוגי מסכם של הרשות הלאומית למלחמה בסמים בשיתוף חברת מרטנס הופמן, יועצים לניהול. הדו"ח נערך לשנים: 1989, 1992, 1995, 1998, 2001, 2005 ו-2009.

מטרות הדו"ח הן:

- לאמוד את תפוצת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בחברה הישראלית.
- להעריך את המגמות העיקריות המסתמנות בדפוסי השימוש לאורך זמן.
- לאתר קבוצות הנמצאות בסיכון לשימוש בחומרים פסיכו אקטיביים.

ב. השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל - הנתונים המוצגים בשנתון מתבססים על נתונים הקיימים במאגרי המידע הפליליים של משטרת ישראל בתחום הפשיעה. נתונים אלה משקפים את הפשיעה המדווחת ואת זו שנחשפת על ידי המשטרה בפעילותה ולא את הפשיעה הקיימת בפועל. כל הנתונים נאספו, נבדקו, עובדו ונערכו ע-ידי אנשי מדור מחקר וסטטיסטיקה באגף התכנון והארגון של משטרת ישראל. הנתונים המופיעים בשנתון:

- שימוש בסמים משנת 2001 ואילך
- סחר בסמים והחזקת סם שלא לצריכה עצמית
- שימוש וסחר בסמים בחלוקה למחוזות
- כמויות תפיסת הסמים לפי סוג הסם

ג. הערכת מודיעין שנתית – 2003 ו-2005 – הערכה זו מביאה ומציגה את תמונת הפשיעה במאפייניה השונים כפי שהיא משתקפת מתמונת המודיעין ומהנתונים הפליליים. הערכה זו מתפרסמת על-ידי מחלקת המחקר באגף מודיעין של משטרת ישראל. הערכת המודיעין משקפת את מגוון הפעילות של המשטרה המטפלת בביטחון פנים, טרור, פח"ע, ובפשיעה הפלילית. הפשיעה הכללית כוללת בין היתר: אלימות, סחר בנשים, סמים, הימורים בלתי חוקיים, עבירות רכוש ומרמה. בהערכה זו, בפרק הסמים ישנה סקירה על הסחר בסמים, על המדינות מהן "מייבאים" את הסמים השונים, על המגמה בסחר לפי סוג סם, על טווחי מחירי הסם לסוגיו ולפי איזור, על תפיסות ועל אומדן השוק לפי הערכת מודיעין לפי סוג הסם. בנוסף, ישנה התפלגות השימוש בסם לפי מגזרי אוכלוסיה, תפיסות הסמים בק"ג לפי סוג סם

והתפלגות התיקים לפי סוג הסם וכן צפי והערכה לגבי מגמות היבוא והביקוש לפי סוג סם המתבססים על מודיעין.

בפרסום זה מתפרסמת טבלת מחירי סמים בש"ח המבוססת על-פי דיווחי סוכני המשטרה לפי סוג הסם, הכמות ולפי עשרה אזורי גיאוגרפיים. הערכות המודיעין לאומדן שוק הסמים הישראלי לפי סוג הסם מתבססת על מספר גורמים:

- רמת תפיסות הסמים
- מספר התיקים שנפתחו במז"פ
- מידע על גידולי הסם במדינות השכנות
- מידע על המגמות בביקוש
- מידע על שינויים במחירים (שמשפיעים על הביקוש)
- נתונים מצה"ל
- מידע על תפוצת הסם בארץ

* יש לציין, כי מלבד הערכות המודיעין לשנים 2003 ו-2005 לא הצלחנו לקבל הערכות לשנים נוספות, זאת כיוון שהפרסום מסווג "שמור" ונטען כי אין אפשרות להוציא החוצה פעילות מודיעינית של המשטרה.

ד. עיתונות - כתבות המבוססות בעיקר על-סמך הודעות לעיתונות של המשטרה או של עיתונאים המסקרים או מראיינים את פעילות המשטרה בנושא סמים – טבלת מחירים, כמויות תפיסות וכד'.

ה. אתר של הרשות הלאומית למלחמה בסמים – באתר ניתן למצוא מחקרים על שימוש בסמים בקרב כל האוכלוסייה ובקרב מגזרים שונים. ניתן למצוא מחקרים שונים ובהם הערכות לגבי היקף השימוש, מאפייני המשתמשים, טבלת מחירי סם לפי סוג וכמות סם לשנת 2002 ועוד.

6. הקשיים העיקריים בבניית אומדן להוצאה לצריכת סמים

- א. פעילות לא חוקית הפועלת כרשתות במתווה של פשיעה מאורגנת היררכית, ממודרת ונפרשת על קשת רחבה ומסועפת של פעולות לא חוקיות (מימון, תיווך, בוררות, שינוע, הסלקה, הלבנת הון, זיוף, הפצה ועוד). גם השימוש בסם היא פעילות לא חוקית ועל כן היא מוסתרת, אין עליה דיווח, מושקע מאמץ רב להסתיר אותה, כיוון שתפיסה משמע אישום פלילי או/ ומאסר בבית-כלא.
- ב. רווחים אסטרונומיים הממריצים השתתפות שחקנים רבים ב"שוק" הסמים וכן מגבירים את אינטרס הסתרת הפעילות.
- ג. איסוף המידע על הסחר בסמים נפרש על-פני קשת תחומים ואפשרויות:
- סוגיית יבוא הסמים לישראל: דרך הגבולות עם לבנון ומצרים, דרך מעברי הגבול עם ירדן, דרך נמלי הים, נמלי האוויר ודרך הרשות הפלשתינית.
 - סחר והפצה ברמה הארצית: מוקדי הפצה (סיטונאים, כספומטים, אינטרנט, מועדונים, בתי-ספר וכד') סוגים רבים של סמים, רשת ענפה שפועלת בחו"ל וחותרת מגזרי אוכלוסיה מגוונים.
 - אומדן מחירי כל סוגי הסמים בכל רמות ההפצה
 - סחר באמצעות האינטרנט
 - המצב הביטחוני והמדיני עם הרשות הפלשתינית ועם המדינות הגובלות עם ישראל.
- ד. אומדן כמויות הסמים מבוסס על כמויות התפיסות על-ידי משטרת ישראל. כמויות התפיסות תלויות בהיקף פעילות המשטרה בנושא, באיכות המודיעין והסוכנים ולא בהכרח קשורים לכמויות האמיתיות שישנן בפועל. בנוסף, כמות הסם שנתפסה על-ידי המשטרה כבר לא נמצאת בשוק בפועל.
- ה. כאמור, ישראל מהווה מדינת מעבר ויתכן כי חלק מהכמויות הנתפסות מיועדות לחו"ל ולא לישראל.
- ו. טווחי מחירים גדולים המושפעים בעיקר:
- סוג הסם
 - איכות הסם- אין כמעט מידע על איכות הסם

- כמות הסם הנרכשת – יש יתרון לגודל – המחיר ליחידה נמוך יותר ככל שכמות הרכישה היא גדולה יותר.
 - ארץ מקור הסם
 - מספר המתווכים
 - שונות במחירים כתלות במיקום הרכישה (איזור גיאוגרפי בארץ).
 - הפרשי מחירים גבוהים בין האזורים הגיאוגרפיים השונים.
- ז. אומדן הכמויות ניתן לכלל המשק ולא לפי איזור, כמו המחירים, דבר שמקשה לבצע את חישוב ההוצאה של המשק באופן משוקלל.
- ח. כניסת סמים נוספים לשוק או להגדרה בחוק לחומרים אסורים כמו: "חגיגת", "רקפת" , גז צחוק ול.ס.ד. נוזלי, מקשה על אמידת השוק בשנים הראשונות.
- ט. מדו"ח מחקר מסכם של השימוש בחומרים פסיכו אקטיביים ניתן לבדוק מגמות של כמות ותדירות המשתמשים לאורך שנים, אך לא ניתן לדעת מה הכמויות או מחירי הסם הנצרכים.
- י. המחקר המסכם נערך כסקר אחת לארבע שנים ועורכיו מתחלפים במשך השנים. תוצאות המגמות בסקר עלולות להיות מוטות ממרווחי התקופות בהן מבוצע הסקר בעיקר בשל הדינמיות של שוק הסמים הן מבחינת היצע הסמים והן מבחינת הכלת החוק על סוגי הסמים.
- יא. אין שיטה ומתודולוגיה בינלאומית מפורטת ומוסכמת לגבי חישוב האומדן להוצאה על צריכת סמים.

7. אופן חישוב ההוצאה לצריכת סמים בארץ

ההוצאה לצריכת סמים של משקי-בית חושבה על-סמך מקורות הנתונים שלעיל על-פי הנוסחה :

$$\text{(אומדן של כמות סם לפי סוג * מחיר סם לפי סוג)} = \sum \text{סך ההוצאה לצריכת סמים.}$$

האומדן חושב לשנים 2002 ו-2005.

בשל הקשיים שתוארו לעיל הונחו מספר הנחות לבניית האומדן:

- א. אומדן כמויות הסם לסוגיו השונים מסתמך על המידע המודיעיני של משטרת ישראל.
- ב. לכל סוג סם חושבו שני מחירים – מחיר מינימום ומחיר מקסימום לפי הטווח שנמסר ע"י סוכני המודיעין של משטרת ישראל.
- ג. ההנחה היתה כי המחיר לכל סוג סם יהיה המחיר של היחידה (משקל/טבלייה/ריבוע) הקטנה ביותר שיש עליה מידע כיוון שזהו המחיר למשתמש הסופי.
- ד. חישוב אומדן ההוצאה נערך לכל שנה פעמיים : אומדן מינימום ואומדן מקסימום
- ה. נערכה השוואה של ההוצאה על סמים בין 2002 ל-2005 שהתבססה כולה על הערכות מודיעין המשטרה.
- ו. נערכה השוואה על אוכלוסיית המשתמשים לפי דו"ח מסכם של הרשות הלאומית למלחמה בסמים בין 2005 ל-2001 כדי לבדוק האם המגמות בהוצאה לסמים בשני מקורות הנתונים עקביים ומתואמים.
- ז. ההוצאה לצריכת הסמים חושבה כאחוז מסך ההוצאה לצריכה פרטית של משקי-בית בישראל.
- ח. ההוצאה לצריכת סמים חושבה כאחוז מסך התוצר המקומי הגולמי.
- ט. נערכה השוואה בינ"ל של מקורות הנתונים ושל אחוז ההוצאה לסמים מהתמ"ג.

הכמויות וההוצאה ב-2002

סוג סם	אומדן מינימום של כמויות	מחיר מינימום בש"ח	מחיר מקסימום בש"ח	יחידת מחיר	באלפי ש"ח מינימום	באלפי ש"ח מקסימום
חשיש לבנוני	10 טון	100	300	אצבע (15 גרם)	66,667	200,000
מריחואנה	100 טון	30	50	קופסא (5-8 גרם)	375,000	625,000
קוקאין	3 טון	250	450	1 גרם	750,000	1,350,000
הרואין	4.5 טון	150	250	1 גרם	675,000	1,125,000
אופיום	50 ק"ג	1,895	3,316	20 גרם	948	1,658
אקסטזי	20,000,000 טבליות	35	80	טבלייה	700,000	1,600,000
ל.ס.ד.	500,000 ריבועים	40	100	ריבוע	20,000	50,000
סה"כ ההוצאה					2,587,614	4,951,658

הכמויות וההוצאה ב-2005

סוג סם	אומדן מינימום של כמויות	מחיר מינימום בש"ח	מחיר מקסימום בש"ח	יחידת מחיר	באלפי ש"ח מינימום	באלפי ש"ח מקסימום
חשיש	20 טון	100	300	אצבע (15 גרם)	133,333	400,000
מריחואנה	70 טון	50	200	50 גרם	70,000	280,000
קוקאין	4.5 טון	200	400	גרם	600,000	1,200,000
הרואין	2.5 טון	40	100	מנה=0.25 גרם	400,000	1,000,000
אקסטזי	20,000,000 טבליות	50	80	טבלייה	1,000,000	1,600,000
ל.ס.ד.	500,000 ריבועים	40	100	ריבוע	20,000	50,000
ל.ס.ד.*	? טיפות	100	100	טיפה	15,000	20,000
"חגיגת", "רקפת", גז צחוק *	?	50	60	קפסולה	50,000	60,000
סה"כ ההוצאה					2,275,333	4,570,000

*אומדן שלי

אחוז ההוצאה על צריכת סמים בישראל

<u>אומדן מקסימום</u>		<u>אומדן מינימום</u>		
2005	2002	2005	2002	
0.8%	1.0%	0.4%	0.5%	אחוז מהתמ"ג
1.4%	1.7%	0.7%	0.9%	אחוז מההוצאה לצריכה הפרטית
1.6%	1.9%	0.8%	1.0%	אחוז מההוצאה לצריכה שוטפת

בדיקה לעקביות המגמות עם מקור נתונים נוסף:

אחוז השימוש* בסמים בשנה האחרונה

<u>סוג הסם</u>	<u>2001</u>	<u>2005</u>	<u>פער</u>
חשיש	4.9	7.1	2.2
מריחואנה	8.0	7.3	-0.7
סך סמים (ללא הקאנביס)	2.2	1.2	-1.0
הרואין	0.3	0.3	0.0
קוקאין	0.3	0.6	0.3
ל.ס.ד.	0.8	0.5	-0.3
אקסטזי	1.3	0.7	-0.6

*אחוז השימוש באוכלוסיה גילאי 18-40 מתוך דו"ח מחקר מסכם בנושא "השימוש בחומרים

פסיכו אקטיביים בקרב תושבי מדינת ישראל"

אחוז השימוש* בסמים בשנה האחרונה

<u>פער</u>	<u>2005</u>	<u>2001</u>	<u>סוג הסם</u>
0.6	3.9	3.3	חשיש
0.2	5.2	5.0	מריחואנה
-1.5	3.9	5.4	סך סמים (ללא הקאנביס)
0.0	0	0	הרואין
-0.4	2.1	2.5	קוקאין
-0.3	2.1	2.4	ל.ס.ד.
-0.5	2.2	2.7	אקסטזי

*אחוז השימוש בקרב התלמידים בשכבות ז'—יב' מתוך דו"ח מחקר מסכם בנושא "השימוש בחומרים פסיכו אקטיביים בקרב תושבי מדינת ישראל"

סיכום הממצאים:

אומדן סך ההוצאה על סמים (שהתבססה על הערכות המודיעין של המשטרה) ב-2002 היה גבוה יותר מ-2005.

בשנת 2002 סך ההוצאה על סמים הסתכמה ב-2,587-4,952 מיליוני ₪. ההוצאה לסמים היוותה 1.0%-0.5% מהתמ"ג ו-1.7%-0.9% מסך ההוצאה לצריכה פרטית. בשנת 2005 סך ההוצאה לסמים הסתכמה ב-2,275-4,570 מיליוני ₪. ההוצאה לסמים היוותה 0.8%-0.4% מהתמ"ג ו-1.4%-0.7% מסך ההוצאה לצריכה פרטית. מגמת הירידה בשימוש בסמים בקרב מבוגרים ותלמידים ב-2005 לעומת 2001 נתמכת גם בממצאי המחקר של הרשות הלאומית למלחמה בסמים.

9. השוואה בינלאומית –

מבדיקה שנערכה ב-2006 בנושא חישוב ההוצאה לצריכת סמים במדינות השונות עלה כי מעט מדינות פרסמו /ערכו את האומדן- בעיקר מדינות ממערב הבלקן. אחוז ההוצאה על סמים במדינות שפרסמו היה דומה.

מצ"ב הממצאים:

<u>מדינה</u>	<u>שנת האומדן</u>	<u>מקורות הנתונים</u>	<u>אחוז ההוצאה לסמים מההוצאה לצריכה פרטית</u>	<u>אחוז ההוצאה לסמים מהתמ"ג</u>
ישראל	2002,2005	משטרת ישראל, הרשות למלחמה בסמים	0.7%-1.7%	0.4%-1.0%
בולגריה	2000	משרד הבריאות	2.4%	1.9%
צ'כיה	2000	משטרה, מכס, הרשות הלאומית למלחמה בסמים		1.3%
פולין	1998	משטרה, מכס, הרשות הלאומית למלחמה בסמים, משרד הבריאות, כלי התקשורת		0.1%
אנגליה	2000		0.9%-2.1%	0.5%-1.1%

ההוצאה לצריכת סמים בישראל מהווה 0.4%-1.0% מהתמ"ג. אומדן ההוצאה מבוסס בעיקר על הערכת מודיעין של המשטרה על היקף הסחר בסמים ועל מחירי הסם לסוגיו (לפי משקל ולפי איזור גיאוגרפי). ישנם קשיים רבים בבניית האומדן והתוצאה היא מוטה (כנראה כלפי מטה). לכן לא מומלץ לשלב בחישוב התוצר אלא כחישוב נלווה. בשל הסכומים הגדולים ובשל החלטת ה-OECD לכיסוי טוב יותר של החשבונות הלאומיים ולהבנת הגודל של ההוצאה יש להמשיך לבצע את החישוב להוצאת סמים. גם ההוצאה על סחר בנשים והימורים בכלכלה הבלתי-חוקית חשובה ובעלת היקף גדול, אך החישוב הוא כמעט בלתי אפשרי. המלצותיי:

- להמשיך ולקבל את הערכות המודיעין של משטרת ישראל.
- להמשיך ולהשתתף בקבוצות עבודה לגיבוש מתודולוגיה לחישוב הכלכלה הבלתי חוקית בכדי לשפר את חישוב ההוצאה לצריכת סמים ובכדי להרחיב את האומדן גם לפעילויות לא חוקיות אחרות (סחר בנשים, הימורים ורכוש גנוב) הנאמדות בסכומים גדולים.
- לנסות לקבל נתונים ממקורות אחרים כמו: משרד הבריאות, רשות בתי הסוהר.
- להרחיב את הסקר של הרשות למלחמה בסמים ולכלול בו שאלות על כמויות צריכה והוצאות על סם.