

74 | נייר מדיניות מס' 74 | אוגוסט 2021 | אב תשפ"א

דגולציות קנאביס בעולם

סקירה משווה והמלצות מדיניות

עידן ארץ | ברק הרשקוביץ | אורי עקביה





עיצוב: סטודיו אמונה כרמל

תוכן עניינים

5	.....	תקציר מנהלים
7	.....	הקדמה
7	.....	מטרות הלגליזציה
8	.....	רגולציה ורגולצית-יתר
11	.....	קליפורניה: רגולציה כבדה
15	.....	קנדה: הצלחה חלקית
20	.....	קולורדו: המודל הרזה
23	.....	הולנד: המודל המתחדש
27	.....	אפקטיביות המודלים השונים
27	.....	מיסוי
28	.....	קליפורניה לעומת קולורדו
29	.....	השפעה על צריכת קנאביס באוכלוסיה
31	.....	קנדה
31	.....	הולנד
32	.....	המלצה למתוה לגליזציה ישראלי
35	.....	סיכום

תקציר מנהלים

בשנים האחרונות ישראל צועדת לעבר לגליזציה של קנאביס והוצאתו מפקודת הסמים המסוכנים. משמעותו של מהלך זה היא העברה של ענף השייך רובו ככולו לשוק השחור אל השוק החופשי הנתון לפיקוח ממשלתי. לגליזציה מוצלחת צריכה להשיג כמה מטרות: מניעת רווח ממשפחות פשע או מארגוני טרור, פיקוח על איכות ובטיחות הקנאביס הנמכר, שחרור אוכלוסיות חלשות מאימת רשויות החוק, מניעת צריכה על ידי בני נוער והגדלת הכנסות המדינה. על מנת להבין מה הדרך הטובה ביותר לגליזציה מוצלחת, כלומר כזו שתשיג את מטרותיה, סקרנו ארבעה מודלים שונים של לגליזציה: קליפורניה, קנדה, קולורדו והולנד. מסקנתנו היא שהבדלים בין מתוים שונים של לגליזציה מביאים לתוצאות שונות באופן משמעותי, וכי לאופי הרגולציה והמיסוי על הענף יש השפעה רבה על הצלחתה.

הנסיין מלמד שלגליזציה לא גורמת בהכרח להיעלמות השוק השחור, והמסחר הבלתי חוקי עלול להמשיך להתקיים לצד השוק החוקי, אם קיימת לכך כדאיות כלכלית. אמנם אזרחים שומרי חוק נוטים להעדיף רכישת מוצרים חוקיים, אך הקנאביס הוא יחודי משום שהשוק השחור כבר קיים ואילו השוק החוקי הוא חדש ונאלץ להתחרות בו מעמדת נחיתות: הצרכנים יכולים ואף נוטים להמשיך לנהוג כפי שנהגו ולקנות קנאביס מסוחרים בלתי חוקיים.

**הנסיין מלמד
שלגליזציה לא
גורמת בהכרח
להיעלמות השוק
השחור, והמסחר
הבלתי חוקי עלול
להמשיך להתקיים
לצד השוק החוקי,
אם קיימת לכך
כדאיות כלכלית.**

כיון שכך, במקרה שמוטל מיסוי כבד על הקנאביס ומוחלת רגולציה מורכבת, המשיטה עלות ציית גבוהה על העוסקים בתחום, הקנאביס החוקי עלול להיות יקר בהרבה מזה הנמכר בשוק השחור או נחות ממנו באיכותו, כפי שקרה בקליפורניה ובקנדה בהתאמה. במצב כזה, חלק ניכר מהצרכנים מתעלמים מהלגליזציה וממשיכים לרכוש את המוצר בשוק השחור. כך לא נמנעת הכנסה מארגוני פשע, לא ניתן לפקח על איכות הקנאביס או למנוע מכירתו לקטינים, ולא מתקבלות הכנסות משמעותיות ממיסוי השוק, כפי שמראים הנתונים הרשמיים מקליפורניה.

רגולציה פשוטה ושתיאכף על ידי רגולטור יחיד שיהיה אחראי על כל שלבי התעשייה.

מכיון שמתווה לגליזציה שגוי, כזה המשית עלות ציות גבוהה לרגולציה ומיסוי כבד, לא יעלים את השוק השחור ולא יאפשר את השגת מטרות הלגליזציה, יש לאמץ בישראל מתווה לגליזציה שיעוצב על פי העקרונות הבאים:

- 1.** רישוי עסקים קל במסגרת רגולציה פשוטה שתהיה מוכוונת תוצאה ולא תהליך ושתיאכף על ידי רגולטור יחיד שיהיה אחראי על כל שלבי התעשייה. חשוב לשמור על עלות ציות נמוכה ככל האפשר.
- 2.** מיסוי סביר, כלומר נמוך מזה המוטל כיום על אלכוהול וסיגריות. יש להימנע מייקור המוצר החוקי עד למצב שצרכנים יעדיפו להמשיך לקנות בשוק השחור.
- 3.** אי הדרה של פושעים לשעבר ופתיחת האפשרות להעברת עסקיהם לשוק החוקי.
- 4.** היתר גידול לצריכה עצמית וכן היתר החזקה מקל של כ-30 גרם.
- 5.** החלה הדרגתית של הרגולציה; החלת כללים מקלים יותר בשלב הראשון. יישום המלצות אלו יבטיח מעבר מוצלח של סחר הקנאביס אל השוק החוקי והגשמת המטרות שלמען ישראל עורכת לגליזציה.

הקדמה

מספר חודשים לפני כתיבת שורות אלו, פורסמו המלצותיה של הועדה הציבורית לבחינת השימוש בקנאביס בישראל, ומתוכן עלתה עמדה ברורה: לגליזציה עכשיו. כאשר אנו מדברים על תהליך לגליזציה חשוב לזכור כי אין לגליזציה דומה לחברתה וכי במדינות רבות פועלים מודלי לגליזציה שונים לחלוטין. במסמך זה נסקור מספר מודלים שונים של לגליזציה ונעמוד על יתרונותיהם וחסרונותיהם. כך יתאפשר ללמוד מהניסיון העולמי ולייעל את הלגליזציה העתידית בישראל. בסיכום המסמך נמליץ על צעדי רגולציה, המתבססים על ממצאי המחקר, שמטרתם כינון מתווה לגליזציה מיטבי בישראל, כזה שישגי את מטרותיו תוך גרימת נזקים מזעריים.

מטרות הלגליזציה

ללגליזציה של קנאביס מספר מטרות שנועדו לתקן את נזקי המלחמה בסמים:

1. למנוע את רווחי תעשיית הקנאביס מהסוחרים המסורתיים - משפחות הפשע², או במקרה הישראלי - ארגוני הטרור³. כיום, גידול והפצה של קנאביס מהווים מקור הכנסה קל לקבוצות אלימות כאלו. אם נגרום למגדלים, לסוחרים, למפיצים ולצרכנים בשוק השחור לעבור לשוק החוקי, נפחית את הסיכויים שלהם להידרדר לפשע אלים ולקשרים עם ארגוני פשיעה.

2. להביא למכירת קנאביס איכותי שיוצר בתנאים מפוקחים. כיום, צרכן הרוכש בשוק השחור לא יודע מה הוא מקבל מעבר לפרסומות ולניסיון העבר שלו. מכירת קנאביס שגודל בצורה תעשייתית ומבוקרת, ושתכונותיו השונות (כגון ריכוז THC ו־CBD) נבדקו והוצגו, תאפשר לאנשים להימנע מקנאביס באיכות ירודה, חומר שעלול לפגוע בבריאותם הפיזית או הנפשית.

בשוק השחור אי שום פיקוח על גיל הקונה, ובעזרת הורדה פשוטה של אפליקציית טלגרם נער יכול להשיג כמות לא מבוטלת של קנאביס.

3. לשים סוף לפעילות של שלטונות החוק בקשר לקנאביס נגד בגירים, המכוונת בחלקה הגדול נגד אוכלוסיות חלשות. הלגליזציה תשחרר אותן מתחושה של "אימת החוק" ותחזק את האמון שלהן בממשלה ובשלטון החוק.

4. למנוע צריכת קנאביס בקרב בני נוער. בשוק השחור אי שום פיקוח על גיל הקונה, ובעזרת הורדה פשוטה של אפליקציית טלגרם נער יכול להשיג כמות לא מבוטלת של קנאביס. חנויות הפועלות על פי חוק, לעומת זאת, יכולות להיות מחויבות לא למכור לקטינים ולדרוש מהם ת"ז כמקובל באלכוהול וסיגריות היום.

5. לייצר רווחי מיסים מתעשיית הקנאביס. מחקר⁴ של מכון ירושלים לחקר שווקים מצא שעד 2024, ההכנסות של מדינת ישראל ממש של 30% על קנאביס חוקי (17% מע"מ ו-13% בלו) יגיעו ל-2.5 מיליארד ש"ח בשנה, לא כולל הרווחים העקיפים מהפסקת הפעילות הענפה של המשטרה וכוחות הביטחון כנגד צרכני ויצרני הקנאביס וממגוון העסקים והמשרות שיווצרו בעקבות הלגליזציה.

רגולציה ורגולציית יתר

לצד החשיבות שבמדיניות רגולטורית יעילה בפתיחת שוק הקנאביס, כזו שתתרום לשלום הציבור ולבריאותו, חשוב לציין את מחיריה הקשים של רגולציית יתר. המחקר של מכון ירושלים לחקר שווקים שהוזכר לעיל מסייג את טענותיו בדבר התועלת הגדולה של מיסוי שוק הקנאביס, ומציין כי הטלת מס גבוה מדי (כמו למשל 52%, המוטלים על טבק ואלכוהול) עלולה לעכב את צמיחת התעשייה ובסופו של דבר דווקא להפחית את ההכנסות ממיסים. בנוסף, כפי שנציג במסמך זה, במדינות בהן תוקננה רגולציה כבדה במיוחד השוק השחור לא הפסיק את פעילותו והרגולציה התבררה כלא רלוונטית. אחת ממטרות הלגליזציה היא למנוע שימוש בקנאביס בקרב בני נוער ועל כן כוללת הרגולציה המתוכננת תקנות שמטרתן לצמצם סכנה זו, כגון הרחקת חנויות לממכר קנאביס מבתי ספר וממרכזי צעירים ומעקב אחרי הקנאביס העומד למכירה מזריעתו ועד מכירתו. לתקנות אלו לא תהיה כל השפעה אם נטל הרגולציה הנוסף יביא את תעשיית הקנאביס להישאר בשוק השחור או לחזור אליו, ובמילותיה של הוועדה עצמה: "בעת גיבוש המתווה לאסדרת שוק הקנאביס על כל היבטיו, יש לתת את הדעת על כך שנדרש איזון בין הצורך לגבש רגולציה שתמנע זליגה של קנאביס לקטינים ולצעירים מצד אחד, ובין הצורך להימנע מרגולציה מכבידה מדי שיכולה להיתרגם למחירים גבוהים של המוצרים, שלא יעודדו אנשים לרכוש קנאביס מהשוק החוקי, מצד שני".

**במדינות בהן
תוקננה רגולציה
כבדה במיוחד
השוק השחור לא
הפסיק את פעילותו
והרגולציה התבררה
כלא רלוונטית.**

מערך רגולטורי יעיל ורזה יאפשר שוק פורח של עסקים קטנים ובינוניים בתחרות גבוהה, והדבר יביא לאיכות מוצר גבוהה ולמחירים נוחים לצרכן. כמו כן, פעילות שוק שכזאת תביא לריבוי הזדמנויות תעסוקה ותהווה מרחב לצמיחת יזמים ולחדשנות טכנולוגית. כל זאת בניגוד למערך רגולטורי קשוח, בירוקרטי ויקר שמטבעו יסנן את העסקים הקטנים ומועטי המשאבים וייתן פתח לשוק ריכוזי שיישלט בידי מספר מצומצם של חברות גדולות. על כן חשוב להבין כי כבר מלכתחילה עשויות החברות הגדולות לפעול למען רגולציה כבדה יותר, ועל הרגולטורים להתעקש על מערך רגולטורי שגם יזמים בתחילת הדרך יכולים להבין אותו ולעמוד בו.

עניין חשוב שנשכח בדיונים על הלגליזציה ומדיניות הרגולציה והמיסוי של הקנאביס הוא היתרון המובנה של השוק השחור. לא רק שהוא לא יידרש

למיסים ולרגולציות המדוברות, אלא גם שהוא כבר פועל שנים רבות כמכונה משומנת - יש לו קהל לקוחות קבוע, תהליך עבודה מוכר, עובדים וספקים שיודעים היטב את העבודה ומורגלים בה. בזמן שעסקים חוקיים יתמודדו עם "חבלי לידה" וינסו לפרוץ לשוק, הענף הבלתי חוקי ימשיך לפעול כרגיל. זו סיבה נוספת שבגללה יש לשוק החוקי סיכוי להצליח רק אם תיווצר עבורו נקודת פתיחה טובה, כלומר רגולציה קלה להבנה וזולה לציאת, וללא מיסוי עודף ביחס למקובל בחומרים ממכרים דומים שאין להם שוק שחור חזק ופעיל דוגמת אלכוהול וסיגריות.

השוק השחור פועל שנים רבות כמכונה משומנת - יש לו קהל לקוחות קבוע, תהליך עבודה מוכר, עובדים וספקים שיודעים היטב את העבודה.

אחד המחקרים המצוטטים ביותר⁵ בעניין הסכנות שבשוק קנאביס חוקי ממליץ בעיקר על רגולציות פשוטות וקלות ליישום: איסור על רכישה בידי בני נוער, סימון המוצר בצורה בולטת והסברה לציבור הרחב אודות המידע הרפואי והמדעי העדכני ביותר באשר לשימוש בקנאביס. חשוב לציין כי כל המדינות שערכו לגליזציה של קנאביס אכן משתדלות לפעול בדרכים אלו, אך רבות מהן גם מעמיסות על השוק רגולציות נוספות שאין להן תועלת בריאותית או כלכלית מוסכמת. הנתונים המוצגים במסמך זה מראים, שרגולציית יתר דוחפת צרכנים ויצרנים כאחד אל עבר השוק השחור, מרחב שמטבע הדברים אינו כפוף לא לרגולציה ולא למיסוי. על כן, הכבדת-יתר של הרגולציה עלולה למנוע את התוצאות החיוביות שניתן להשיג כשמישמים לגליזציה עם רגולציה קלה ופשוטה.

בהמשך המסמך מפורטת השוואה בין ארבעה מודלים רגולטוריים של לגליזציה בארבע מדינות שונות: הולנד, מודל הלגליזציה הוותיק בעולם, העובר בשנים

האחרונות שינוי משמעותי, קנדה, שערכה לגליזציה ב־2018, ושתי מדינות בתוך ארה"ב שערכו לגליזציה של קנאביס בעשור האחרון - קולורדו ב־2012 וקליפורניה ב־2016. שתי אלו מייצגות שני קצוות של אופי הרגולציה בכמה היבטים, וההשוואה ביניהן יכולה לתת לרגולטורים הישראלים פרספקטיבה על הכיוון שאליו כדאי לקדם את השוק הישראלי לאחר הלגליזציה. השוני הניכר בין תוצאות הלגליזציה במדינות השונות שופך אור על החשיבות של מודל רגולטורי נכון, ומראה כי לגליזציה אינה "מילת קסם" שבהכרח מגשימה את המטרות שלשמן נוצרה.

**הנתונים המוצגים
במסמך זה מראים,
שרגולציית יתר
דוחפת צרכנים
ויצרנים כאחד אל
עבר השוק השחור,
מרחב שמטבע
הדברים אינו כפוף
לא לרגולציה ולא
למיסוי.**

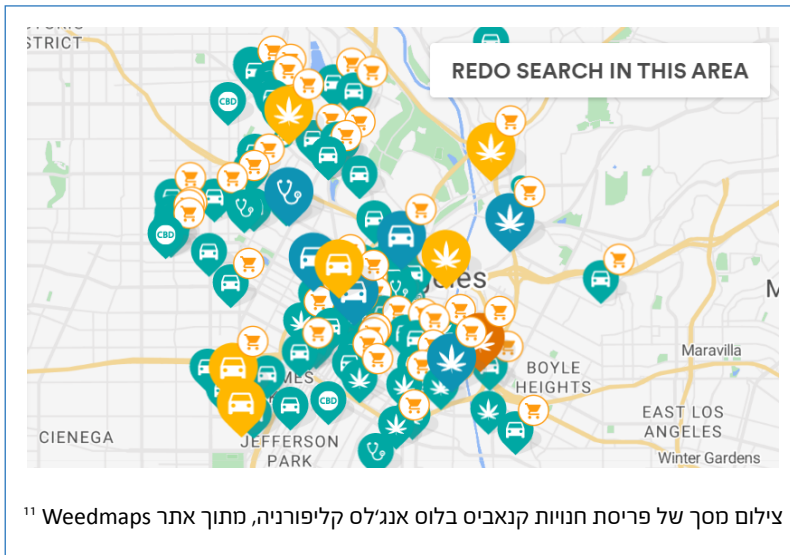
קליפורניה: רגולציה נבדה

קליפורניה היא המדינה המאוכלסת ביותר בארה"ב, הכלכלה החמישית בגודלה בעולם ועד כה הישות המדינית הגדולה ביותר שערכה לגליזציה. עם זאת הלגליזציה לא הביאה את הבשורה שרבים קיוו לה ולא הצליחה לצמצם את פעילות השוק השחור לטובת הצמיחה של השוק החוקי והמפוקח. נתונים רבים מראים שהשוק השחור בקליפורניה עודנו גדול יותר מזה החוקי - מחקר של איגוד מוכרי הקנאביס מצא⁶ שבלוס אנג'לס לבדה פועלות לפחות 220 חנויות

בלתי חוקיות לעומת 187 חוקיות בלבד. בשאר חלקי קליפורניה המצב חמור אף יותר: בבדיקה שערך⁷ איגוד מוכרי הקנאביס נמצא כי בקליפורניה כולה 873 חוקיות מתוך 3,708 חנויות ככלל, כך שמבחינת מספר החנויות, השוק החוקי מהווה רק 23% מהתעשייה. טענה זו גובתה⁸ בהערכות שצוטטו על ידי ה-LA Magazine לפיהן השוק השחור של הקנאביס בקליפורניה אוחד בנתח של כ-80% מהתעשייה.

מבחינת מספר החנויות, השוק החוקי במדינת קליפורניה מהווה רק 23% מהתעשייה.

ההישארות של סוחרי הקנאביס בשוק השחור פוגעת קשות בהכנסותיה של קליפורניה. בעריכת תקציב מדינת קליפורניה לשנים 2019-2020 הוערכו הרווחים הצפויים מן הבלו על הקנאביס בכ-355 מיליון דולר לשנת 2019 ובכ-514 מיליון דולר לשנת 2020, אך כששוק הקנאביס החוקי סירב להתרומם, אנשי האוצר בקליפורניה נאלצו⁹ לעדכן את תחזיותיהם ל-288 ול-359 מיליון דולר בהתאמה, 30% פחות מההערכה הקודמת. במקום הזינוק שהעלו התחזיות נכנס השוק לסטגנציה: כאשר קליפורניה סיימה את "שלב המעבר" מועט הרגולציות ב-2018, סך הכסף שגלגלה תעשיית הקנאביס צנח מ-3 מיליארד דולר בשנה ל-2.5 מיליארד דולר בלבד. דרך נוספת לבחון את גודל השוק הבלתי חוקי בקליפורניה היא להתבונן באתר Weedmaps, אתר המרכז ומשווה חנויות קנאביס לרווחת הצרכנים. בדיקה¹⁰ של ה-Los Angeles Times הראתה שמתוך 365 חנויות קנאביס באתר, 220 (60%) בלתי חוקיות.



הרגולציה

הרגולציה בקליפורניה עשויה כמה שכבות ועל העוסקים בתעשיית הקנאביס לעמוד בכולן. על הרגולציה אחראים שלושה גופים שונים שאינם מתואמים בהכרח: רשות הקנאביס, משרד החקלאות ומשרד הבריאות, ולכל אחד מהם חוק נפרד¹² המסמיך אותו לאסדר את תחום הקנאביס.

כדי להקים עסק לממכר קנאביס בקליפורניה דרושים¹³ בין השאר:

1. תמונה, טביעת אצבע ואישור היעדר עבר פלילי לכל השותפים בעסק והעובדים בו.
2. תשלום אגרת רישוי שנתית של 5,000-120,000 דולר (לפי היקף המכירות של העסק).
3. עמידה בכל רגולציות איכות הסביבה¹⁴ של קליפורניה, תקנות הנחשבות חמורות במיוחד.
4. רישיון עסק של מדינת קליפורניה.
5. רישום כל העובדים במערכת הממשלתית של קליפורניה.
6. השתתפות של אחד המנהלים בקורס של 30 שעות על בטיחות ובריאות.
7. תרשים בעלות מלא של העסק.
8. מפה מפורטת ומלאה¹⁵ של מבנה העסק.
9. רישום של כל המצלמות ואמצעי הבטיחות בעסק.
10. עמידה בהסכם קיבוצי ענפי לכל עובדי תעשיית הקנאביס.
11. תשלום פיקדון של 5,000 דולר.

12. עמידה ברגולציות על שינוע, אכסון, הבטחת איכות ואבטחה.

13. דיווח לרשויות בזמן אמת על המיקום של כל רכב משלוח.

רגולציות אלו חלות על כל סוגי העסקים בשווה ללא הקלה או פטור לעסקים הקטנים; יוצא מן הכלל בודד הוא היתר מיוחד לעסקים זעירים (Microbusiness) לעסוק בו זמנית בכמה משלבי ייצור הקנאביס: גידול, ייצור, הפצה וכו'; דבר האסור על עסקים גדולים יותר. מלבד כל הרגולציות הללו, כל שינוי בשיטות הייצור דורש הגשת בקשה מחדש לרשויות כולל תרשים בפורמט מסוים שמחייבות התקנות, דרישה שמקשה מאוד על העסק להתגמש או לשנות דברים במהירות. באשר לגידול עצמי, החוק בקליפורניה מתיר גידול¹⁶ של עד 6 עציצים, ללא היתר למוכרם. אין מגבלות אחרות על הגידול הביתי מלבד החובה לא להציב את הגידולים בכניסה למרחב הציבורי ולהשתדל להצניעם בתוך הבית או בחצר האחורית.

מאמר משפטי¹⁷ באתר של תעשיית הקנאביס טוען שאינטגרציה אנכית של השוק עשויה לסייע בהתמודדות עם רגולציות רבות שמטילה מדינת קליפורניה. אם כן נראה כי הסיבוך הרגולטורי הנרחב מעודד הלכה למעשה אינטגרציה כזאת, וכך יוצר שוק פחות תחרותי ויותר ריכוזי.

המיסוי

מחירה של אונקית קנאביס בשוק החוקי בלוס אנג'לס הינו \$235. מחיר הגבוה ב־40% מבשוק השחור.

מבחינת מדיניות המיסוי, הקנאביס עצמו ממוסה ב־15% ובעוד \$9.25 על כל אונקיה (Ounce, כ-28 גרם), בנוסף למיסי הקנייה הרגילים ולמיסים נוספים שהערים השונות מטילות. מחיר הקנאביס בשוק השחור הוא 6 דולר לגרם, סך הכל 168 דולר לאונקיה. מכירת אונקיה זהה בשוק החוקי בלוס אנג'לס גוררת אחריה:

1. מס של 15% על מכירת קנאביס.
2. מס מיוחד של עיריית לוס אנג'לס על סך 10%.
3. מס קנייה (Sales Tax) על סך 9.5%.
4. מס שטוח של 9.25 דולר על כל אונקיה.

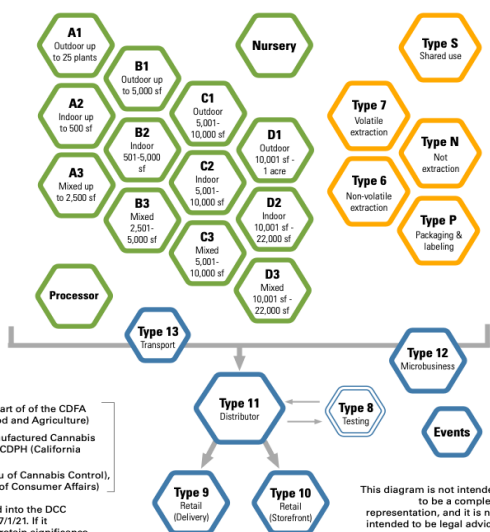
כלומר, 34.5% מס ועוד \$9.25 לאונקיה, ובסך הכל \$235 לאונקיה, מחיר הגבוה ב־40% (!) מבשוק השחור. נוסף על נטל המס, נטל הרגולציה מביא בצורה עקיפה שמחיר הקנאביס החוקי בקליפורניה גבוה¹⁸ ב-40% עד 80% מזה של השוק השחור. אם כן נטל הרגולציה והמיסוי בקליפורניה "פועלים יחד" וגורמים לזינוק דרמטי במחיר הקנאביס החוקי לצרכן ביחס למקבילו בשוק השחור. והתוצאה ברורה - השוק השחור נעשה רווחי יותר.

3. Taxonomy of California Cannabis Licenses

The Distributor (Type 11) is the gateway between Cultivators and Manufacturers on the one hand and Retailers on the other. Transport (Type 13) is on the grey line below because it can move cannabis between licenses on both sides of the line. Similarly a Microbusiness (Type 12) can carry out activities on both sides of the line.

- ⬡ Regulated by Cal Cannabis, part of the CDFA (California Department of Food and Agriculture)
- ⬡ Regulated by the MCSB (Manufactured Cannabis Safety Branch), part of the CDPH (California Department of Public Health)
- ⬡ Regulated by the BCC (Bureau of Cannabis Control), part of the DCA (Department of Consumer Affairs)

Theoretically, this will be consolidated into the DCC (Department of Cannabis Control) on 7/1/21. If it happens, the institutional history will retain significance.



This diagram is not intended to be a complete representation, and it is not intended to be legal advice.
© Todd Feldman 2021

סוגי רישיון לעסקי קנאביס בקליפורניה, לכל אחד כללים ורגולציות נפרדים.
קל לראות מדוע קשה לציית לחוק

סיכום

כאשר סוחר קנאביס בקליפורניה מתבונן במצב הנוכחי הוא מבין כי "פרמיית הסיכון" של ההשלכות הפליליות על סחר בלתי חוקי זוהי יותר מעלות המיסים על מכירת קנאביס ומעלות הציות לכללי הרגולציה. עניין נוסף שמגדיל את אתגר התחרות בשוק השחור הוא שלעומת השוק החוקי, השוק השחור הוא מרחב מוכר שפועל היטב כבר שנים רבות. עובדות אלו מסבירות היטב את ההכנסות הנמוכות מן המס על הקנאביס בקליפורניה על אף גובהו - מי שהקנאביס יקר לו פשוט עובר לשוק השחור ולא משלם מס כלל.

כיום גם בקליפורניה מבינים כי עודף הרגולציה פוגע אנושות במטרות הלגליזציה, ובמהלך שנת 2021 צפוי מיזוג¹⁹ שלוש הרשויות הרגולטוריות המפקחות על קנאביס (משרד החקלאות, הבריאות והפיקוח על הקנאביס) לרשות אחת, שתהיה אחראית על כל תעשיית הקנאביס משלב השתילה ועד שלב הצריכה, מתוך תקווה שהמיזוג יקל על הניווט בין הרגולציות השונות וישפר את סיכוייהם של עסקי הקנאביס החוקיים להתחרות בשוק השחור.

קנדה: הצלחה חלקית

קנדה היא המדינה הגדולה הראשונה בעולם שערכה לגליזציה, זאת בשנת 2019. ראש ממשלת קנדה ג'סטין טרודו הסביר בנאום²⁰ מ-2018 כי מטרת הלגליזציה היא להוציא את תעשיית הקנאביס מהשוק השחור ולהעביר אותו לידי השוק החוקי והמפוקח. טרודו הוסיף ואמר כי "כך נוכל לפגוע בכנופיות הפשע ולהגן בצורה אפקטיבית יותר על ילדים ועל הקהילות החלשות והעניות בקנדה".

קנדה היא מדינה פדרלית המורכבת מפרובינציות ועל כן אופי הלגליזציה והרגולציה שלה משתנים מפרובינציה לפרובינציה, מה שהופך את "המודל הקנדי" להטרוגני ומורכב יותר ממה שנראה במבט ראשון. למשל בפרובינציית קוויבק דוברת הצרפתית הגיל המינימלי לשימוש בקנאביס הוא 21, בניגוד ל-18 או 19 בשאר קנדה, ויש בה גם חוסר בהירות משפטית²¹ לגבי גידול קנאביס ביתי, בניגוד למדינות אחרות בקנדה.

בפרק זה נתמקד בפרובינציית אונטריו, המדינה המאוכלסת ביותר בקנדה (14 מיליון) ושבה שוכנות העיר הגדולה טורונטו ועיר הבירה אוטווא. בתחילה ניסתה אונטריו ליצור מונופול ממשלתי²² מוחלט על מכירת קנאביס בשם OCS (Ontario Cannabis Store). הרעיון ירד מהפרק במהירות, ובמקום זאת מתקיימים מונופול חלקי על המכירה המקוונת ומונופול מלא על המכירה הסיטונאית²³ - חנויות קנאביס חוקיות נדרשות לקנות אך ורק מה-OCS ואסור להן לקנות ישירות מהמגדלים. רישיונות לחנויות פיזיות ניתנו בתחילה במסגרת של הגרלה לבעלי הון מינימלי של 50,000 דולר קנדי (כל הדולרים בפרק זה הם דולרים קנדיים, כ-2.7 ש"ח), יחד עם רישיון נפרד לכל חנות בעלות נוספת של 4,000 דולר ועוד 3,500 מדי שנתיים. שנה מאוחר יותר, בתחילת 2020, הוגדל מספר הרישיונות לחנויות הפיזיות ובוטלה²⁴ חובת ההגרלה שהתרחשה קודם בין מבקשי הרישיון.

רפורמה זאת, שבוצעה בעקבות מחסור חמור בהיצע ובהפסד²⁵ של 42 מיליון דולר שרשמה OCS זכתה להצלחה חלקית בלבד. על פי הדו"חות של OCS נתח השוק של התעשייה החוקית מכלל מכירות הקנאביס עלה מ-19% בלבד ב-2019²⁶ ל-40% ב-2020²⁷, עלייה שנגרמה עקב לחץ שהופעל על המגדלים להוריד את המחירים כך שישתוו או אפילו ירדו מתחת למחיר הקנאביס בשוק

השחור. ואכן OCS דיווחה כי המחיר הממוצע בקנייה אונליין באתר שלה ירד ל-6.24 דולר לגרם, נמוך יותר מן המחיר המקביל בשוק השחור, 7.76 דולר לגרם. גם בחנויות הפיזיות, שכזכור ה־OCS היא הספקית המורשה הבלעדית שלהן, ירד המחיר לגרם: מ־12.40 דולר עם פתיחת שוק הקנאביס החוקי ל־9.13 בלבד כיום. אולם מחיר זה עדיין גבוה יותר מזה של השוק השחור.

אחד החסרונות בהפעלת לחץ על המגדלים להוריד את המחיר הוא פגיעה באיכות המוצר. הקנאביס החוקי, כפי שמעידים²⁸ צרכנים רבים, "מלא בחרקים, עובש או יבש מדי במקרים מסוימים, ולוקח לו יותר מדי זמן להגיע", או כפי שסיכם צרכן אחר באתר Reddit "החומר הממשלתי הוא זבל". אם המחיר לא זול בהרבה (או אפילו יקר יותר כמו בחנויות הפיזיות), אין לצרכן סיבה לנטוש את השוק השחור. עומאר חאן, יועץ אסטרטגי בכיר בתחום הקנאביס בחברת הייעוץ Hill+Knowlton Strategies, הסביר²⁹ בעבר כי הפקטור המרכזי של

הפקטור המרכזי של הצלחת הרפורמה הוא מסוגלות מחירי השוק החוקי להתחרות במחירי השוק השחור.

הצלחת הרפורמה הוא מסוגלות מחירי השוק החוקי להתחרות במחירי השוק השחור, וכי המיסים העודפים המוטלים על השוק החוקי הם מן הגורמים להכשלתה. חאן מוסיף כי מלבד המיסים הכבדים גם הרגולציה הכבדה מקשה על פעולתן של חנויות הקנאביס החוקי; הוא הסביר³⁰ ש"קשה מאוד למשוך לקוחות נאמנים מהשוק השחור לטובת השוק החוקי, כשיש כל כך מעט זהות מותגית בקבוצות הצרכנים", קושי הנובע בעקבות המגבלות הממשלתיות הנוקשות על הפרסום. זאת ועוד, חאן מציין כי רשויות מקומיות רבות בוחרות "לשים רגליים" למעוניינים לפתוח חנויות קנאביס בשטחן, ולצרכן המקומי לא נותרת ברירה אלא לקנות בשוק השחור.

חאן מוסיף³¹ כי אחת מהסיבות שחנויות הקנאביס מתקשות להתחרות בשוק השחור היא המונופול של ה־OCS, הספק היחיד של כל החנויות והלקוח היחיד של כל המגדלים, "במקומות כמו אונטריו וקולומביה הבריטית חנויות מוכרחות לקנות בסיטונאות ולא באופן ישיר מיצרני הקנאביס". הוא מציין ומסביר כי אילו היו יכולות לעשות זאת אפשר שהמחיר היה יורד ושאיכות המוצר הייתה משתפרת בצורה ניכרת, שני השיקולים העיקריים של הצרכן בבחירת מקור הקנאביס שלו מלבד נוחות הקנייה.

הדגנלציה

רגולציות נוספות³² המקשות על החנויות החוקיות באונטריו להתחרות בשוק השחור הן:

1. איסור מוחלט על מי שהורשע בפלילים (ובעבירות קנאביס בפרט) לפתוח חנות או לעבוד בה.
2. הכשרת חובה³³ של 4 שעות בעלות 65 דולר.
3. חובת הצבת מצלמות ב־6 מתחמים שונים ברחבי החנות ושמירת כל החומר המצולם למשך 30 יום.
4. חובת סידור חנויות קנאביס בצורה שלא תאפשר לראות את הקנאביס מבחוץ.
5. אבטחה מוגברת בכל הדלתות, החלונות ונקודות הכניסה לחנות.
6. השמדת כל חומר שלא עומד בתקנות האיכות וחובת דיווח לרשויות בכל מקרה כזה.
7. הצטיידות בתוכנת מעקב לאומית אחרי משלוחי קנאביס.
8. חובת שמירת ארכיון³⁴ נוקשה ונרחבת לפרק זמן של 3 שנים, הכוללת תיעוד של:
 - א. הפרטים המלאים על כל העובדים.
 - ב. כל קבלת קנאביס מספק (על אף ש־ OCS היא הספקית המורשה הבלעדית).
 - ג. כל החזרת קנאביס ל-OCS.
 - ד. כל מכירה בחנות, כולל העובד המסוים בעת המכירה.
 - ה. כל קנאביס שהושמד.
 - ו. כל קנאביס שמוצג במתחם החנות.
 - ז. טופס דיווח מכירות שיועבר מדי חודש לרשויות.
 - ח. כל הלקוחות, שמם וכתובתם.
 - ט. דו"ח חודשי מפורט של כל הקנאביס המאוחסן.
 - י. דיווח מידי לרשויות של כל אירוע חריג³⁵ בתחומי החנות.
9. תשלום³⁶ אגרת רישוי של 6,000 דולר ועוד 3,500 דולר לכל חידוש רישיון, פעם בשנתיים.
10. חובת משגיח מטעם החברה (Retail Operator) הדורשת³⁷ רישיון מיוחד, אגרת רישוי נוספת של 6,000 דולר ועוד 2,000 דולר לכל חידוש רישיון, פעם בשנתיים.

11. חובת הרחקה³⁸ של לפחות 150 מטר מבתי ספר.

12. אפשרות של רשות מקומית לאסור³⁹ על הצבת חנות בשטחה.

גם לגבי גידול הקנאביס קיימות⁴⁰ רגולציות מחמירות, הכוללות חובת אבטחה וגידור, צילום בלתי פוסק במצלמות אבטחה והתקנת מערכות לגילוי תנועה, דרישות ייחודיות לסוג המבנה ולפריסת החדרים ודרישות תיעוד ושמירת ארכיון נוקשות. עם זאת, בעלי שטח לגידול זעיר (Micro-Cultivation) נתונים לרגולציות מבוססות תוצאה ופשוטות הרבה יותר, כל עוד הם לא חורגים מ־200 מ"ר של שטח גידול קנאביס.

המיסוי

כאמור, לא רק הרגולציה מכשילה את התחרות ההוגנת בין השוק החוקי לבין השוק השחור אלא גם המיסוי העודף. המס⁴¹ המוטל על קנאביס בקנדה מורכב ומשתנה מפרובינציה לפרובינציה, אך ככלל אפשר לומר שהמס על פרחים לעישון הוא דולר לגרם או 10%, הגבוה מבין השניים. בנוסף, מוטל בקנדה מס קנייה של בין 5% ל־15% על קנאביס. באונטריו, המדינה שבה אנו מתמקדים בפרק זה, מס הקנייה עומד על 13%. אם ניקח גרם קנאביס, הנמכר⁴² בשוק השחור באונטריו ב-7.8 דולר, ונרצה למכור אותו בשוק החוקי, הוא ימוסה כך:

1. 13% מס קנייה

2. דולר לכל גרם

כלומר, 9.81 דולר לגרם שהם כ־26% מס בפועל. אחוזים אלו דומים לאלו בקולורדו (ראו בפרק הבא) ונמוכים בהרבה מהמס בקליפורניה (ראו לעיל), אך על כל פנים מדובר בחסם משמעותי עבור החנויות החוקיות. כדאי לשים לב שמחיר זה גבוה במעט מהמחיר הממוצע בפועל בחנויות הפיזיות (9.13 דולר לגרם). כך שלמעשה החנויות סופגות חלק מהמס על חשבון הרווחיות שלהן ואת השאר מגלגלות על הצרכן. ההכנסה מהמיסים המיוחדים על קנאביס בפרובינציית אונטריו לבדה צפויה להגיע ל־145 מיליון דולר בשנת המס 2021-2020. המס על החומר עצמו מצטרף כמובן למס הכנסה (עד 33% מהשכר) ולמס חברות (18%-26.5% באונטריו).

מוצר קנאביס	מס קנאביס		מס קנאביס	
	על פי ערך	שיעור אחיד	על פי ערך	שיעור אחיד
קנאביס יבש / טרי	7.5% ממוצר הקנאביס החייב במס	0.75\$ לגרם תפוחת, 0.225\$ לגרם של שאר הצמח	2.5% ממוצר הקנאביס החייב במס	0.25\$ לגרם תפוחת, 0.075\$ לגרם של שאר הצמח
צמח קנאביס וזרעי קנאביס	7.5% ממוצר הקנאביס החייב במס	0.75\$ לצמח 0.75\$ לזרע	2.5% ממוצר הקנאביס החייב במס	0.25\$ לצמח 0.25\$ לזרע
שמן קנאביס, קנאביס אכיל, מיצוי קנאביס, קרם קנאביס	0% ממוצר הקנאביס החייב במס	0.0075\$ לכל מיליגרם של חומר פעיל THC	0% ממוצר הקנאביס החייב במס	0.0025\$ למיליגרם של חומר פעיל THC

טבלה מלאה של המס על קנאביס (תרגום), מתוך האתר המרכזי של ממשלת קנדה⁴³

סיכום

מקורו של רוב הקנאביס הנצרך בקנדה הוא עדיין השוק השחור.

תוצאות הלגליזציה בקנדה הן הצלחה חלקית. מחקר⁴⁴ של הלמ"ס הקנדי מצא שהלגליזציה הגדילה את שיעור הקנדים שרוכשים קנאביס בעיקר ממקורות חוקיים מ-22.7% ל-52% ואת שיעור הרוכשים ממקורות חוקיים בלבד מ-10.7% ל-29.4%. כלומר גם לאחר זמן קצר בלבד מעריכת הלגליזציה ניכרת תנועה מרשימה של הצרכנים מהמקורות הלא חוקיים למקורות החוקיים, אך תנועה זו אינה טרנספורמציה מלאה של השוק ומקורו של רוב הקנאביס הנצרך בקנדה הוא עדיין השוק השחור. מבחינת קנדים רבים ובפרט שומרי החוק שבהם, יש יתרונות לרכישה בחנויות החוקיות, אך כיוון שהמחיר הוא השיקול הראשון⁴⁵ בסדר החשיבות מבין השיקולים בבחירות מקור לקנאביס, השוק השחור עדיין מוביל את המירוץ.

קולורדו: המודל הרזה

קולורדו היא המדינה הראשונה בארה"ב שערכה לגליזציה של קנאביס, כבר בשנת 2012. עשר השנים שחלפו מאפשרות להבין את ההשלכות של הלגליזציה ושל הרגולציה החלה עליה. הכמות המותרת להחזקה עצמית בקולורדו היא עד 6 שתילים ו-28 גרם (Ounce) של קנאביס יבש. בעלי רישיון רפואי יכולים להחזיק פי 2 מכך: 12 שתילים ו-56 גרם קנאביס יבש. חשוב לציין שהלגליזציה בקולורדו לא הביאה לעלייה⁴⁶ בשימוש בקנאביס בקרב בני נוער.

הרגולציה

בקולורדו קיים רגולטור אחד בלבד לעסקי הקנאביס, מחלקת אכיפת הקנאביס של קולורדו (MED). כדי להקים עסק לממכר קנאביס, נדרשים:

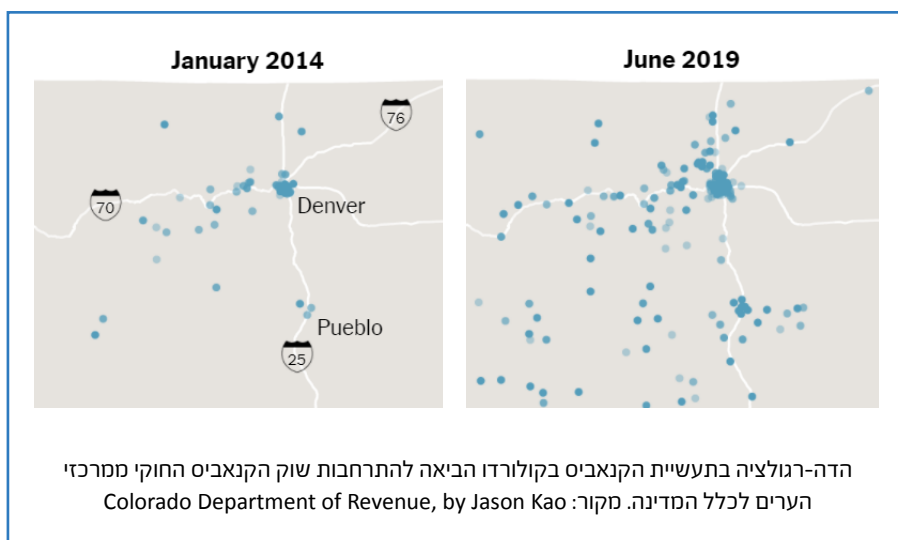
1. אישור היעדר רישום פלילי של כל הבעלים והעובדים (מלבד במקרים מסוימים, ראו בהמשך).
2. אגרה⁴⁷ של 7,000 דולר במועד בקשת הרישיון, ועוד 1,800 דולר בשנה (בלי קשר לגודל העסק).
3. תכנית מתאר של העסק⁴⁸, בדרישות קלות בהרבה מאשר אלו בקליפורניה וללא צורך באישור מראש עבור כל שינוי.
4. חובת⁴⁹ התקנת מערכת בטיחות (מצלמות ומנעולים) ושמירה של החומר המצולם במקום מרוחק.
5. מרחק של כ-1,000 רגל (300 מטר) מבתי ספר, למעט מתחמים מיוחדים המאושרים על ידי הרשות המקומית.
6. מעקב אחרי הקנאביס מהזריעה עד המשלוח באמצעות מערכת ממוחשבת.
7. אריזה באריזה אטומה עם תווית המעידה כי המוצר מכיל THC.

עיריית דנבר, בירת קולורדו והעיר הגדולה ביותר במדינה, מספקת צ'קליסט⁵⁰ ומדריך עמידה ברגולציה לטובת העסקים. מאז הלגליזציה ב-2012 ערכה קולורדו כמה וכמה הקלות ברגולציה. כך למשל על מנת לקצר את זמן ההמתנה לקבלת רישיון, בוטלה⁵¹ בשנת 2018 הדרישה מן העסקים לקבל רישיון ברמת המדינה לפני הגשת הבקשה לקבלת רישיון ברמה העירונית, ומאז הם יכולים להגיש בקשה לשני סוגי רישיון בו זמנית. באותה רפורמה בוטלה גם האבחנה

בין רישיון מחקר לרישיון פיתוח, הגבלה האפשרות לשלילת רישיון בשל עבירה פלילית של הבעלים וצומצמה "תקופת הצינון" של פתיחת עסק קנאביס לאחר ביצוע פשע פלילי מסוג Felony מ-5 ל-10 שנים ל-3 שנים בלבד. רפורמה נוספת⁵² שנכנסה לתוקף ב־2020 התירה לעסקים שאינם עסקי קנאביס למכור קנאביס בשטח מוגדר, וכך אפשרה לראשונה "קפה קנאביס" חוקי ואפילו אוטובוסים קנאביס לתיירים.

הלגליזציה בקולורדו לא הביאה לעליה בשימוש בקנאביס בקרב בני נוער.

ב־2021 נכנסה לתוקף⁵³ תקנה חדשה המיועדת להקל על פתיחת עסקי קנאביס בידי אוכלוסיות חלשות ואזרחים שנפגעו מהמלחמה בסמים - כל מי שהתגרר במשך 15 שנה לפחות ב"אזורי הזדמנויות", כלומר שכונות ויישובים עניים במיוחד, כל מי שהוא בעצמו או שקרוב משפחה שלו נעצר בחשד לעבירת סמים הקשורה לקנאביס וכל מי שנמצא מתחת לקו העוני של קולורדו. אוכלוסיות אלו מקבלות גישה לרישיונות זעירים המאפשרים להם "לרכב" על מוסד קנאביס מורשה קיים, לשכור ממנו את המתחם ולפתוח עסק לגידול או מכירה של קנאביס. בצורה כזאת רווחי הלגליזציה מגיעים גם לאלו שנפגעו יותר מכל מהמלחמה בסמים.



המיסוי

מס הבלו על קנאביס בקולורדו עומד על 15% והניב לקולורדו⁵⁴ 387 מיליון דולר בשנת 2020, הכנסה גדולה יותר מרווחי המס על הקנאביס בקליפורניה, מדינה שאוכלוסייתה גדולה פי 7 מאוכלוסיית קולורדו. אונקיית קנאביס נמכרת בשוק השחור בדנבר, קולורדו, ב־6 דולר לגרם, 168 דולר סך הכל, ואילו מכירתה בשוק החוקי מלווה בשני סוג מס:

1. בלו של 15% על מכירת המגדל לקמעונאי.

2. מס קנייה⁵⁵ בסך 9.81%.

בסך הכל שיעור מס של 24.81%, ובסך הכל 210 דולר לאונקיה. מדובר בשיעור המס הנמוך ביותר בין כלל המדינות שערכו לגליזציה מלאה.

טיכום

המיסוי הנמוך בקולורדו מביא למחירי קנאביס נמוכים למדי⁵⁶ - 2 עד 5 דולר לגרם (בין 2.50 ל-6.30 דולר קנדי, עשרות אחוזים פחות מהמחירים בקנדה) ולחיזוק דרמטי של השוק החוקי על פני השוק השחור: 80% מהצרכנים בקולורדו צורכים קנאביס באופן חוקי לחלוטין⁵⁷, המספר הגבוה ביותר של צרכנים חוקיים בין המודלים במסמך זה. אמנם יש בקולורדו שוק שחור⁵⁸ אך רובו הגדול משמש "למטרות ייצוא" - מכירה במדינות אחרות בארה"ב שבהן עדיין אין לגליזציה - ולא לצריכה מקומית.

80% מהצרכנים בקולורדו צורכים קנאביס באופן חוקי לחלוטין.

הולנד: המודל המתחדש

מודל הלגליזציה בהולנד הוא הוותיק ביותר במערב⁵⁹ ובשל כך בעל מאפיינים ייחודיים. בהתאם למגמה העולמית גם הוא נמצא היום על סף מעבר ללגליזציה מלאה יותר.

בהולנד, בניגוד למדינות מערביות רבות, מעולם לא פעלה תנועה אידיאולוגית להוצאת סמים מחוץ לחוק. הסיבה שהקנאביס נאסר בה היא מחויבותה להסכמים בינלאומיים דוגמת אמנת ז'נבה 1925 לאי הפצת סמים, וגם לאחר שיצאה צריכת הקנאביס מחוץ לחוק האיסור המדובר נאכף בצורה מועטת ורכה. מודל הלגליזציה ההולנדי הנוכחי ראשיתו בשנת 1976, אז ניתן היתר ל"מוכרים ביתיים" למכור קנאביס על פי מספר תנאים: כמות קטנה, בלי פרסומות, בלי סמים קשים ובלי מכירה לקטינים. בעקבות פסיקת בית משפט שקבעה ש"קופי שופס" (יופמיזם הולנדי לחנויות קטנות לממכר קנאביס) עומדות בתנאים ה"נ"ל, נוצר מודל הלגליזציה המוכר של הולנד: קופי שופס שלקוחות יכולים להיכנס אליהן "מהדלת הקדמית", כפי שזה מכונה בהולנד, ולקנות כמויות קטנות (עד 5 גרם) של קנאביס. עם זאת המודל אינו מתיר גידול וסיטונאות חוקית של קנאביס ולמעשה מעלים עין מן העובדה שהקופי שופס משיגות את הקנאביס שלהן בשוק השחור, "מהדלת האחורית". כך נוצר מודל יוצא דופן שבו החלק האחרון בשרשרת הייצור (מהקמעונאי עד הצרכן) חוקי, אך החלק הראשון (מהיצרן עד הסיטונאי) אינו חוקי.

ב־2009 החלה בהולנד התנגדות לחלק מהשפעות הלגליזציה, בין השאר ל"תיירי סמים", כלומר אנשים החוצים את הגבול רק כדי לקנות קנאביס חוקי. בתגובה ערכה הממשלה ניסוי ב־14 רשויות מקומיות בדרום הולנד (בחלקים הסמוכים לגבול עם גרמניה ובלגיה) והטילה עליהן רגולציה קשה - הקנייה בקופי שופס הותרה רק לחברים הרשומים ב"מועדון קנאביס", וההרשמה הותרה רק לתושבי המקום. על פי בדיקות הוועדה הממשלתית הניסוי לא הצליח להדוף את תיירי הקנאביס, אלא העביר את עיקר המשקל הצרכני מהקופי שופס החוקיות לשוק השחור. גם הניסיונות להילחם במגדלים בלתי חוקיים באמצעים פליליים ומנהליים נכשלו נחרצות, והמגבלות על הקופי שופס פשוט הביאו לשינוי היעד של גידול הקנאביס בהולנד - מצריכה מקומית לייצוא לחו"ל. הניסוי בוטל ב־2012, ולקופי שופס הותר לחזור ולמכור לכל החפץ.

בשנת 2013 התעוררה בהולנד תנועה הפוכה הקוראת להקלה רגולטורית במכירת הקנאביס ובלגליזציה מלאה יותר. אחד מן הקולות הבולטים הללו הייתה עיריית אוטרכט שיזמה את "מניפסט הרגולציה המשותפת" (Manifest joint regulation) במטרה לנסח הנחיות לתעשיית הקנאביס שיאפשרו פיתוח של תעשיית גידול חוקית. בעקבות הצעת חוק מ־2017 להחריג מרדיפה פלילית יצרנים הפועלים תחת פיקוח המדינה, גובש המניפסט הזה לכדי ניסוי לאומי. החוק עבר ברוב קטן של 77 נגד 73, ולאחר שוועדה נוספת סיימה לתכנן את מתווה הניסוי והוא אושר בידי הממשלה, והניסוי צפוי להתחיל בקרוב (שנת 2021) ב-10 רשויות מקומיות ברחבי הולנד⁶⁰, הכוללות 79 קופי שופס⁶¹. על הניסוי אמונים שני משרדים: משרד המשפטים ובטחון הפנים, ומשרד הבריאות והרווחה.

לצורך הניסוי ניסחה הוועדה רגולציה חדשה על הקופי שופס - בצורה כזאת תוכל ממשלת הולנד לעקוב מקרוב אחרי התוצאות של רגולציות שונות ותוכל להקל עליהן במידת הצורך, כפי שאירע ב־2012 סביב הניסיון להגביל את מדיניות הסמים בהולנד.

ההקלה הרגולטורית המשמעותית ביותר וזו המאפשרת את הניסוי בפועל היא ביטול מגבלת האחסון בחנות. כדי למנוע שיווק סיטונאי נאסר על הקופי שופס להחזיק מעל 500 גרם קנאביס בבת אחת, אתגר עסקי עבור הקופי שופס ואתגר אכיפתי עבור המשטרה. ההקלה הרגולטורית תאפשר לחנויות להחזיק בכל כמות שיהיו זקוקות לה עבור הפעילות העסקית.

הרגולציה

הניסוי מאפשר לרשויות מקומיות, אך לא מחייב אותן, להטיל רגולציה⁶² על הקופי שופס בתחומים הבאים:

1. מיקום מורשה בתוך העיר (למשל, לא ליד בתי ספר).
2. מגבלות על הכמות המקסימלית של קנאביס באחסון.
3. מגבלות על פרסום (לפני כן היה איסור מלא ומוחלט על פרסום).
4. "מניעת הפרעה" בשטח הציבורי.
5. שעות הפתיחה של הקופי שופס.
6. מגבלות על הרשאים לעבוד בקופי שופס ועל ההכשרה הנדרשת עבורם.
7. מגבלות על אופי המתחם המשמש את הקופי שופס, כולל אבטחה.

במסגרת הניסוי תוטל על מגדלי הקנאביס רגולציה ממשלתית⁶³:

1. אבטחה על צמחי הקנאביס בכל שלבי הגידול עד המוצר הסופי, ללא הוראות ספציפיות לגבי צורת היישום מלבד שימוש בחברת משלוחים מורשית לצורך שינוע הסחורה.
2. הצגת תעודת יושר לכל עובד.
3. שמירת ארכיון טובה שתוודא כי כל התוצרת נמכרת לקופי שופס ואינה "דולפת".
4. הבטחת איכות: האחריות והאוטונומיה על הבטחת האיכות נמסרת כולה למגדלים. המגדלים נדרשים לא לעבור רף של מתכות כבדות, חומרי הדברה ואפלטוקסין (חומר מסרטן), ועליהם לבדוק זאת באמצעות מעבדה מוסמכת.
5. אריזה נאותה הכוללת אזהרות בריאות ורמת ה-THC וה-CBD בסחורה.

בנוסף דרשו הרשויות בהולנד תנאים מקדימים כדי להשתתף בניסוי עצמו - היעדר עבר פלילי לכל עובד, וכן תוכנית עסקית מפורטת הכוללת:

1. שרטוט של מתחם הגידול.
2. ניסיון רלוונטי בגידול צמחים.
3. סיכונים פוטנציאליים ודרכי ההתמודדות איתם.
4. דיווח על השיטות והדרכים שבהן מתכנן העסק לשנע את הסחורה, לעמוד בתקנות ובאיכות המוצר הנדרשת, לבדוק את החומר, לעמוד בביקוש הגובר של הקופי שופס ולשמור על הארכיון העסקי.
5. תכנית פיננסית.

בסיכומו של דבר הרגולציה המתוכננת קלה יחסית, וגם החלקים שעשויים להיות הנוקשים ביותר (הרגולציה על הקופי שופס עצמן) נמסרים לידי הרשויות המקומיות ולא לממשל המרכזי. הרגולציה מתמקדת ב**תוצאה** ובהשגת יעדים, ולא ב**התהליך**, כלומר בהוראות ספציפיות ומיקרו-ניהול ליצרנים.

מיסוי

בהולנד אין מס מיוחד על קנאביס ואף על פי כן מכניסה הממשלה⁶⁴ כ-400 מיליון אירו בשנה מהמיסוי הרגיל על התעשייה. במדינות שהטילו בהן מיסים מיוחדים על קנאביס נראה כי על רקע יתרונות השוק השחור - הבגרות העסקית והאופרטיבית שלו - ההופכים אותו לאלטרנטיבה מפתה לקנאביס זול יותר, המס העודף מביא לירידה בהכנסות המדינה מהתעשייה (הצד היורד של "עקומת לאפר"). נראה כי הולנד למדה את מודלי הלגליזציה האחרים בעולם ועמדה על יתרונותיהם וחסרונותיהם, ועל מנת לאפשר לשוק החוקי להתחרות בצורה אפקטיבית בשוק השחור היא מציעה במסגרת הניסוי החדש מודל מושכל שבבסיסו רגולציות מקלות ומיסוי נמוך.

**בהולנד אין מס מיוחד
על קנאביס ואף על פי
כן מכניסה הממשלה
כ-400 מיליון אירו
בשנה מהמיסוי הרגיל
על התעשייה.**

אפקטיביות המודלים השונים

ההשוואה בין מודלי הלגליזציה השונים המיושמים לאחרונה במערב ממחישה נקודה חשובה: לגליזציה אינה מילת קסם - ואין לגליזציה אחת דומה לחברתה. בניגוד למוצרים רגילים, בכל הנוגע לקנאביס פועל שוק שחור חזק בעל אופרציה משומנת ומוכחת והבחירה לקנות או למכור באמצעותו לא נעשית מתוך יוזמה אלא היא ברירת המחדל. הלגליזציה יוצרת שחקן חדש לחלוטין, כזה שכבר מתחילתו נאבק מעמדת נחיתות על קהל הלקוחות מול האלטרנטיבה הידועה והמוכרת.

מדינות המטילות רגולציה נוקשה (קנדה) או רגולציה נוקשה ומיסוי כבד (קליפורניה) על השוק החוקי קושרות הלכה למעשה את ידי השחקן החדש הזה ומניחות אותו למאבק מעמדת נחיתות מובנית. הסוחרים בשוק השחור אינם נדרשים לעמוד באף רגולציה או לשלם מס, וכל תקנת רגולציה או הטלת מס מיוחד מגדילות באופן בלתי נמנע את הפער בין איכות ומחיר המוצר בשוק החוקי ובין אלו בשוק השחור. כיוון שאנשים מורגלים לקנות בשוק השחור והמשטרה אינה מסוגלת למגרו (אחת מהסיבות לעריכת הלגליזציה מלכתחילה), הם ימשיכו לקנות בו כל עוד יש לו יתרון כלשהו על השוק החוקי והמפוקח. זו גם עמדת מכוון ירושלים לחקר שווקים.

כיוון שאנשים מורגלים לקנות בשוק השחור והמשטרה אינה מסוגלת למגרו, הם ימשיכו לקנות בו כל עוד יש לו יתרון כלשהו.

מיסוי

הטענות הללו מקבלות משנה תוקף כאשר משווים את אחוזי ההכנסה לעומת שיעור המס במודלי הלגליזציה השונים, והמסקנה ברורה: ככל שהמס גבוה יותר הצרכנים עוברים לשוק השחור וההכנסות מן המס יורדות, או למצער - מיסוי גבוה לא בהכרח מביא להכנסה גדולה יותר ממיסים.

פרובינציה/סטייט	תמ"ג במיליוני דולרים	שיעור מס כולל על קנאביס	הכנסות ממיסוי קנאביס במיליוני דולרים	הכנסות ממיסוי קנאביס כאחוז מהתמ"ג
קליפורניה	2,790,000	40%	359	0.01%
אונטריו	706,000	26%	115	0.02%
קולורדו	390,000	24%	387	0.10%

הכנסות ממיסים על קנאביס.
הולנד חסרה מטבלה זו משום שהיא אינה מטילה מיסים עודפים על מכירת קנאביס

קליפורניה לעומת קולורדו

ההשוואה בין מודלי הלגליזציה של קולורדו וקליפורניה משקפת את שני הקצוות של קשת הרגולציה בימינו. המודל המחמיר של קליפורניה כולל רגולציות מדוקדקות על הגידול, הייצור והמכירה של קנאביס וכן היטלי מס גבוהים של המדינה על המכירה ועל הרישוי שנועדו "לסחוט את הלימון" עבור הכנסות המדינה. לא זו אף זו, ב־2018 סיימה קליפורניה "תקופת מעבר" ובסופה תקננה רגולציות נוספות. קולורדו לעומתה החלה את הלגליזציה עם רגולציות קלות יחסית ואלו הוקלו עוד יותר לאורך השנים בסדרה של רפורמות.

מבחינת אחוז העסקים שעברו מהשוק השחור לשוק החוקי והמפוקח מתגלה כי קליפורניה נחלה כישלון צורב: השוק השחור עודנו גדול יותר מהשוק החוקי וסיום תקופת המעבר רק החריף את המצב. עודף הרגולציה והמיסוי הופכים את העסק הלא חוקי למשתלם יותר מאחיו החוקי, על אף "פרמיית הסיכון" שהוא משלם על הסיכוי שרשויות אכיפת החוק יגלו אותו; כמקובל בעולם העסקים הלא חוקיים, גם העסקים בשוק הקנאביס בקליפורניה מראים עמידות וגמישות גדולה, וגם כאשר הרשויות מצליחות לסגור אותם הם נוטים להופיע זמן קצר לאחר מכן תחת שם אחר או אפילו תחת אותו המותג. השגשוג של השוק השחור הוביל לכך שרוב העסקים בקליפורניה אינם עומדים ברגולציה (שכן הם לא חוקיים מלכתחילה) ולצניחה של כ־30% בתקבולי המיסים על הקנאביס. כמו כן תעשיית הקנאביס בקליפורניה יצרה רק⁶⁵ כ-69,000 עבודות במשרה מלאה, מספר נמוך ביחס למדינה של 40 מיליון תושבים ותרבות צריכת קנאביס ותיקה.

קליפורניה נחלה כישלון צורב: השוק השחור עודנו גדול יותר מהשוק החוקי וסיום תקופת המעבר רק החריף את המצב.

השוק השחור לשימוש מקומי נדיר⁶⁶ בקולורדו והיעוד העיקרי של השוק השחור הקיים הוא "ייצוא", כלומר הברחת קנאביס למדינות אחרות שבהן עדיין אין לגליזציה, כמו פלורידה או טקסס. הלגליזציה שנערכה בקולורדו, שכללה רגולציה פשוטה וברורה ומיסוי נמוך, הביאה למיגור כמעט מוחלט של השוק השחור לצרכנות מקומית. כמו כן בדרך זו עסקים רבים בתעשיית הקנאביס פועלים על פי תקנות הרגולציה, בניגוד למודלים רבים אחרים. תעשיית הקנאביס בקולורדו, מדינה שבה 5.5 מיליון תושבים, יצרה כ-44,000 משרות מלאות, והמיסים שהוטלו עליה הפיקו רווחים ניכרים - מדובר בסכומים כל כך גדולים עד שחוקת קולורדו מחייבת⁶⁷ משאל עם כדי לאשר למדינה להשתמש בכסף במקום להחזיר את חלקו למשלמי המיסים.

השפעה על צריכת הקנאביס באונלוסיה

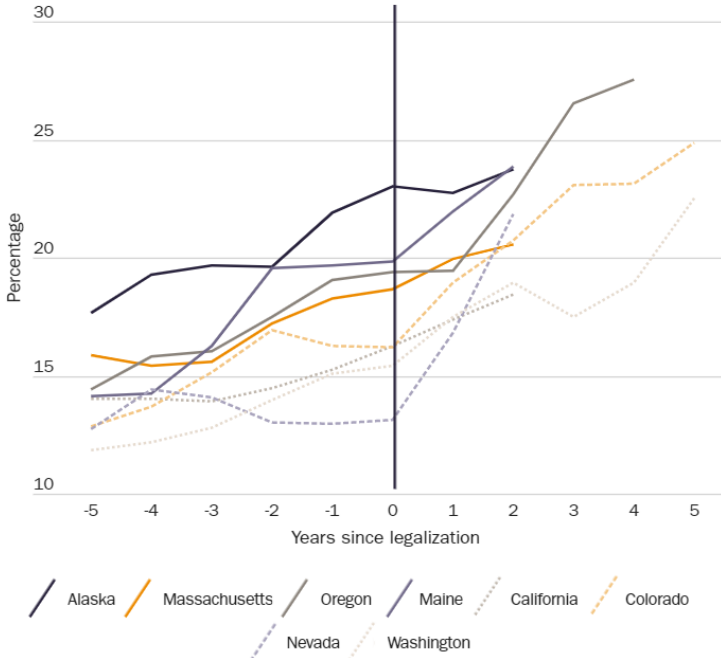
סקירת מחקרים⁶⁸ מ-2019 מעידה שבעוד ללגליזציה רמת השפעה משתנה על צריכת קנאביס בקרב בני נוער, דווקא המודל המתירני יחסית של קולורדו התברר ככזה שאינו מגביר את הצריכה בקרב בני נוער.

הסבר אפשרי לתופעה הוא שיותר משהלגליזציה מביאה לעלייה בצריכת הקנאביס, העלייה בצריכת הקנאביס מביאה ללגליזציה.

באשר לצריכת קנאביס של בגירים במדינות שערכו לגליזציה נרשמה תופעה מעניינת: שיעור צריכת הקנאביס עלה, אך ברבות מהמדינות העלייה הזאת הייתה המשך של מגמה מתמשכת שהחלה קודם ללגליזציה. הסבר אפשרי לתופעה הוא שיותר משהלגליזציה מביאה לעלייה בצריכת הקנאביס, העלייה בצריכת הקנאביס מביאה ללגליזציה, כלומר במדינה שבה מתפתחת תרבות קנאביס, תיווצר באופן טבעי תנועה ציבורית ללגליזציה, תנועה שבסופו של דבר גם תניע פוליטיקאים

לקדם את דרישות מצביעיהם. אפשר לראות זאת היטב בגרף⁶⁹ המוצג בדוח הלגליזציה של מכון קאטו: מלבד נבדה, מדינה המאופיינת באחוז תיירים ניכר, הלגליזציה נערכה במדינות שנמדדה בהן עלייה ניכרת בשימוש בקנאביס לאורך כמה שנים: ב-5 השנים לפני הלגליזציה נרשמה בקולורדו עלייה בשיעור צרכני הקנאביס, מ-12.8% ל-16.5%, וכיום, 5 שנים אחרי הלגליזציה, הוא הגיע ל-24.8%. כלומר העלייה שנמדדה אכן הייתה גבוהה יותר אחרי הלגליזציה אך היא התחילה כבר לפניו. השיעור המקביל בקליפורניה עלה מ-14.5% ל-16.2% בשנתיים שלפני הלגליזציה, והגיע ל-18.4% בשנתיים אחריה - המשך ישיר של הטרנד הקיים.

Past year marijuana use rate



צריכת קנאביס במדינות בארה"ב שערכו לגליזציה לקנאביס,
בהשוואה לשנת הלגיזציה

קנדה

קנדה חוקקה לגליזציה ב־2018 והוציאה אותה לפועל ב־2019. אפשר לראות במודל שלה הצלחה חלקית: השוק החוקי מקיף עתה כ-40% ממכירות הקנאביס בפרובינציית אונטריו ו-52% בכלל קנדה⁷⁰, וחנויות הקנאביס החוקי מתרבות בכל הפרובינציות המתירות זאת, בפרט באלברטה, שאישרה⁷¹ את פתיחתן של יותר מ-500 חנויות חדשות.

עם זאת, בפרובינציות רבות וביניהן אונטריו קיים מונופול ממשלתי חלקי על ענף האונליין או הסיטונאות. מונופולים ממשלתיים אלו אינם נוטים לפעול בצורה יעילה ומביאים לעלייה במחיר או לירידה באיכות. כאשר פועל מונופול כזה או שהרגולציה המוטלת כבדה במיוחד, תעשיית הקנאביס החוקי מתקשה להתחרות בשוק השחור, שאינו נדרש לאותו נטל רגולטור ועל כן יכול להציע מוצרים זולים ואיכותיים יותר וגם לגרוף שולי רווח גבוהים יותר ממכירתם. בניגוד לסיגריות, שפעלו מלכתחילה בשוק החוקי וכל פעילויות הצריכה, השיווק וההפצה שלהן כבר מבוססות היטב בשוק החוקי, בענף הקנאביס הן מבוססות אך ורק בשוק השחור, ולכן אותן רמות רגולציה ומיסוי שיהיו מקובלות על הדעת בסיגריות ייגרמו לשוק שחור נרחב ופורח בקנאביס.

הולנד

בהולנד קיים מודל הלגליזציה הוותיק ביותר בעולם. מ־1976 ועד העשור האחרון נקטה הולנד במדיניות של התרת מכירת קנאביס והשימוש בו והעלמת עין חלקית מהגידול והסחר שלו. בשנים האחרונות הולנד מעוניינת ביישום מודל לגליזציה מודרני שבמסגרתו עסקים חוקיים ומפוקחים יוכלו לגדל ולמכור את הקנאביס ושרשרת הייצור תהפוך לחוקית. באשר לשיטת הפיקוח ולנטל הרגולציה על המגדלים והמוכרים, בחנה הולנד את הניסיון העולמי שהצטבר עד כה ונקטה בגישה מקלה יחסית: רגולציה קלה מבוססת תוצאות על המגדלים, ואוטונומיה מקומית מלאה בכל הקשור לרגולציה של החנויות לצרכן ("קופי שופס"). בהולנד מקווים כי בצורה כזאת יהיה אפשר "להלבין" את השוק השחור ולפקח בצורה אפקטיבית על תהליכי הייצור והשיווק של קנאביס לציבור הרחב.

המלצה למתווה לגליזציה ישראלית

השוק השחור הוא המצב הבסיסי של שוק הקנאביס בישראל. המגדלים, הסוחרים והצרכנים רגילים כבר שנים רבות להתנהל בדרכי השוק השחור על כל המשתמע מכך. בשנים האחרונות תפסה תאוצה בישראל מכירת קנאביס דרך טלגרם, ואפילו ניסיון ההפלה המשטרתי של ארגון הפשע ששלט ב"טלגראס" המקורית לא עצר את השוק בכללותו; השוק התארגן מחדש במהירות והמחירים המשיכו לרדת: מ־100-120 ש"ח לגרם לפני שנים מספר עד ל־40-60 ש"ח כיום. בעת עריכת לגליזציה בישראל יידרש שינוי מדיניות ניכר שיצליח להביא לנטישת השוק השחור. בבואם לפתוח אותו בצורה חוקית, על הרגולטורים הישראלים להתחשב היטב ב"עריצות הסטטוס-קוו" של שוק הקנאביס, ולהכניס אליו במהירות את המגדלים, היצרנים והצרכנים. אם לכל אלו יהיה נוח יותר לפעול בשוק הבלתי חוקי מאשר בשוק החוקי, ישארו כולם במקום המוכר והרגיל להם. רגולציה כבדה מדי פשוט לא תיאכף בשל חזרה או הישארות של התעשייה בשוק השחור. כדי למנוע מצב דומה לזה של קליפורניה, שבה רובה הגדול של התעשייה אכן נמצא בשוק השחור, על הרגולטורים הישראלים להימנע מ"התלהבות-יתר" ולאמץ רגולציה רזה שתעזור לגליזציה להשיג את מטרתיה במינימום נטל רגולטורי.

להלן המלצות מדיניות לפתיחת שוק חוקי מתפקד:

- 1. פשוטות.** יש לקבוע רגולציה פשוטה וברורה, שתהיה מוכוונת תוצאה ולא תהליך, ושתיאכף על ידי רגולטור אחד שיהיה אחראי על כל שלבי התעשייה, מהזריעה ועד המכירה. ריבוי רגולטורים עלול להניב דרישות חופפות או סותרות ולעורר חוסר ודאות רגולטורי בקרב העסקים. רגולציה נוקשה או לא ברורה תוביל לפער מחירים בין הקנאביס החוקי לבלתי-חוקי, בגלל עלות הציות הגבוהה, דבר שייקר את המוצר החוקי ויגרום לרבים להעדיף להמשיך לרכוש בשוק הלא-חוקי. לשם כך יש להשתמש בחומר המחקרי הנוגע לרגולציה עסקית בכלל ולנסח בעזרתו רגולציה מבוססת תוצאה שתותיר לבעלי העסקים את החופש לבחור כיצד להגיע אליהן, ולא רגולציה מבוססת תהליך המבצעת מיקרו-ניהול לעסקים וקובעת להם כיצד לפעול בלי קשר למציאות בשטח.

בניגוד לאינטואיציה, מיסוי גבוה עלול להפחית את הכנסות המדינה - הוא ידחוף יותר ויותר עסקים לשוק השחור.

2. מיסוי סביר. המיסים בישראל על מוצרים עם השפעות שליליות כגון אלכוהול וטבק ("Sin Taxes") גבוהים מאוד, ויכולים להגיע ליותר מ-50% ממחירו הגולמי של המוצר. מכון ירושלים לחקר שווקים מצא שמיסוי גבוה מדי צפוי לעכב את הצמיחה של תעשיית הקנאביס וכן את הכנסות המדינה ממיסים, שכן רף המס על הקנאביס נמצא מעבר לנקודת המקסימום של "עקומת לאפר", הקושרת בין גובה המס להכנסות ממנו. **בניגוד לאינטואיציה, מיסוי גבוה עלול להפחית את הכנסות המדינה - הוא ידחוף יותר ויותר עסקים לשוק השחור, שבו מטבע הדברים לא משלמים מיסים.**

3. איהדרה של פושעים לשעבר. סחר הקנאביס בישראל נעשה כיום בשיטות פעולה מורכבות ורבי-שכבתיות המביאות את הקנאביס מהיצרן לצרכן בצורה יעילה, מהירה וזולה יחסית, על אף "פרמיית הסיכון" על הרדיפה בידי הרשויות. מדינות רבות בארה"ב שערכו לגליזציה הטילו חוקים המדירים אנשים שנאשמו בעבירות פליליות (ועבירות סמים בפרט) מבעלות, השקעה או עבודה בשוק החוקי. הניסיון להעניק גישה שונה להזדמנויות כלכליות לגיטימיות עבור אוכלוסייה שומרת חוק ואוכלוסייה עבריינית יוצר יותר נזק מתועלת. הלגליזציה נועדה להעביר את תעשיית הקנאביס מהשוק השחור לשוק החוקי והמפוקח, והדרך לעשות כן היא להתיר לבעלי עסקי קנאביס לעבור לשוק החוקי ללא חשש. בקולורדו הבינו זאת מספר שנים לאחר הלגליזציה, ובנוסף לרישיונות עסקים זעירים מיוחדים הניתנים לאוכלוסיות שסבלו בעבר מהמלחמה בסמים, קוצרה תקופת הצינון להקמת עסק קנאביס לאחר עבירה פלילית ל-3 שנים בלבד. דרך פעולה אפשרית ללגליזציה בישראל היא קביעה של תקופת מעבר קצובה שבה עסקי קנאביס קיימים יוכלו לעבור "הלבנה" - לשלם מס על רווחי עבר מבלי להיחקר על עבירות קנאביס שבוצעו לפני הלגליזציה ולעבור לשוק החוקי.

4. גידול עצמי נרחב. יש להגדיל את הכמות המותרת להחזקה עצמית ל-30 גרם כמקובל בקנדה וברוב ארה"ב (28 גרם) ולהתיר מספר נאות של עצמים לגידול עצמי. אין הוכחה שהגבלת כמות דרסטית של עד 15 גרם כמו בישראל מצמצמת את פעילות השוק השחור. יתר על כן, גידול עצמי משמש לצרכנים גידור מפני השתלטות של קרטל או מונופול על שוק הקנאביס, שכן גם אם ידרדר השוק לתרחיש גרוע של קנאביס יקר ובאיכות נמוכה, יוכלו הצרכנים לגדל בעצמם את הקנאביס הנדרש להם. כיוון שהחברות

במשק העתידי ידעו זאת, היתר נרחב של גידול עצמי ישמש תמריץ שלילי לשוק להגיע למצב בעייתי שכזה מלכתחילה ויעודד את התחרות.

5. רגולציה קלה דוקא בשלב הראשון. הוועדה הציבורית טוענת ש"יש לנקוט עמדה זהירה ולבצע את התהליך של הלגליזציה עקב-בצד-אגודל, תוך הכפפת השוק לרגולציה הדוקה לכל הפחות בחמש השנים הראשונות של המהלך, אשר תבטיח פיקוח משמעותי לכל אורך שרשרת הגידול והשיווק של הקנאביס". הניסיון הבינלאומי מלמד בדיוק את ההיפך: **השלב הראשון צריך להיות חופשי יותר** ואמור להצליח למשוך כמה שיותר סוחרים וצרכנים מהשוק השחור אל השוק החוקי. רק לאחריו אפשר יהיה לקבוע רגולציות נוספות בהתאם לצורך ולמצב התעשייה. בניגוד לשווקים אחרים, בשוק הקנאביס שחקן ברירת המחדל הוא השוק השחור ואליו פונים רוב הסוחרים (בייחוד אם אוסרים עליהם להיכנס לשוק החוקי) והצרכנים. כל פער במחיר או באיכות לטובת השוק השחור יעכב את נטישת השוק השחור ויביא לכישלון הלגליזציה בכל היבטיה. קל לראות שבמדינות שיישמו רגולציה נוקשה במיוחד השוק השחור נשאר בעינו והמשיך לשלוט על רוב התעשייה. כדי למנוע זאת יש להילחם בשוק השחור באופן אפקטיבי ולקבוע מדיניות שתאפשר לשוק החוקי להיאבק עמו בהצלחה על נתח השוק. רק לאחר שיתרגלו הצרכנים לקנייה בשוק החוקי, המסודר והמפוקח, השפעת המיסים והרגולציות על השוק החוקי תיעשה מתונה יותר. לכן, בניגוד להמלצות הוועדה, יש לנקוט בכמה שפחות נטל רגולטורי או מיסוי על השוק כל עוד הוא עדיין בתחילת הדרך ובשנותיו הראשונות.

השלב הראשון צריך להיות חופשי יותר ואמור להצליח למשוך כמה שיותר סוחרים וצרכנים מהשוק השחור אל השוק החוקי. קל לראות שבמדינות שיישמו רגולציה נוקשה במיוחד השוק השחור נשאר בעינו והמשיך לשלוט על רוב התעשייה.

מדינות רבות בעולם ביצעו בשנים האחרונות לגליזציה של יצור, סחר ושימוש בקנאביס. הנסיון המצטבר מהמדינות השונות מראה שתוצאות הלגליזציה יכולות להיות שונות מאוד, בהתחשב באופי המתוה, בדגש על היבטי מיסוי ורגולציה. המקרה של הלגליזציה בקולורדו מראה שאימוץ רגולציה פשוטה ומיסוי נמוך מאפשר להעביר כמעט את כל פעילות היצור, המכירה והצריכה של הקנאביס אל השוק החוקי והמפוקח, מה שמאפשר להטיל פיקוח ממשלתי לשמירה על איכות המוצר ועל בריאות הציבור וכן למנוע מכירה לקטינים. המקרה של הלגליזציה בקליפורניה מראה שמיסוי גבוה ורגולציה מורכבת בעלת עלות ציית גבוהה, מביאים במשולב לכך שהקנאביס החוקי יהיה יקר בהרבה מזה שנמכר בשוק השחור. התוצאה היא שעד היום מרבית הקנאביס בקליפורניה מיוצר ונמכר על ידי עבריינים, וכך לא מושגות מטרות הלגליזציה: בקליפורניה אין אפשרות לפקח על איכות המוצר, אין דרך למנוע מכירה לקטינים, לא נמנעת הכנסה מארגוני פשע, ואפילו ההכנסות ממיסים המוטלים על קנאביס בקליפורניה הן כל כך מאכזבות שהן קטנות אף מההכנסות בקולורדו בעלת האוכלוסייה הקטנה בהרבה.

הנסיון בעולם מלמד שמתוה הלגליזציה המומלץ לישראל צריך להיות דומה לזה הנהוג בקולורדו:

- 1. רגולציה פשוטה** בעלת עלות ציית נמוכה: פיקוח באמצעות רגולטור אחד ויחיד על כל הפעילות בענף.
- 2. מיסוי נמוך:** מס גבוה עלול ליקר את המוצר החוקי, לדחוף את הצרכנים אל השוק השחור ולהניב הכנסות נמוכות מן הצפוי.
- 3. אי-הדרה של פושעים לשעבר,** על מנת להקל על העברת עסקים לא חוקיים לשוק החוקי.
- 4. היתר גידול לצריכה עצמית** וכן היתר החזקה מקל של כ-30 גרם. כך יוכלו הצרכנים להתמודד עם מונופול או קרטל שישתלטו על השוק. גם היצרנים עצמם ידעו שהם לא יכולים להפקיע מחירים בשוק שבו הצרכנים יכולים חוקית לגדל את המוצר בעצמם.
- 5. החלה הדרגתית של הרגולציה:** בשלב הראשון של הלגליזציה יש להטיל רגולציה מקלה ככל האפשר, אחרת היצרנים והצרכנים יעדיפו להמשיך לפעול באופן לא חוקי, והלגליזציה לא תביא לשינוי כלל.

- 1 דה-מרקר: ניסוקורן: נקדם בחודש הקרוב הצעת חוק ללגליזציה של קנאביס בישראל, <https://www.haaretz.co.il/news/law/.premium-1.9305985> 12.11.20
- 2 ואלה: קוצרים ברינה. 22.05.14 <https://news.walla.co.il/item/2748982>
- 3 גלובס: כך עומד חיזבאללה להשתלט על שוק הקנאביס של לבנון. 15.09.18 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001253397>
- 4 מכון ירושלים לחקר שוקים. Why is the Cannabis market bigger than we thought? 2020. https://945805a1-e140-4efc-a1c4-2fece926019e.filesusr.com/ugd/a11bde_daed58c182c54a44807b9ce37f5754d4.pdf
Retrieved on 25.06.21, as all other links below.
- 5 AJPH Policy. Lower-Risk Cannabis Use Guidelines: A Comprehensive Update of Evidence and Recommendations. August 2017 <https://ajph.aphapublications.org/doi/pdfplus/10.2105/AJPH.2017.303818>
- 6 NBC News. California's cannabis black market has eclipsed its legal one. 20.09.19 <https://www.nbcnews.com/news/us-news/california-s-cannabis-black-market-has-eclipsed-its-legal-one-n1053856>
- 7 Los Angeles Times. Nearly 3,000 illegal marijuana businesses found in California audit, dwarfing legal trade. 11.09.19 <https://www.latimes.com/california/story/2019-09-11/california-marijuana-black-market-dwarfs-legal-pot-industry>
- 8 Los Angeles Magazine. California Lawmakers Want Hefty New Fines to Curb Illegal Cannabis Sales. 20.07.20 <https://www.lamag.com/citythinkblog/illegal-pot-fines>
- 9 NPR. California Says Its Cannabis Revenue Has Fallen Short Of Estimates, Despite Gains. 23.08.19 <https://www.npr.org/2019/08/23/753791322/california-says-its-cannabis-revenue-has-fallen-short-of-estimates-despite-gains>
- 10 Los Angeles Times. Black market cannabis shops thrive in L.A. even as city cracks down. 29.05.19 <https://www.latimes.com/local/lanow/la-me-weed-pot-dispensaries-illegal-marijuana-weedmaps-black-market-los-angeles-20190529-story.html>
- 11 <https://weedmaps.com>
- 12 <https://cannabis.ca.gov/wp-content/uploads/sites/13/2019/01/Order-of-Adoption-Clean-Version-of-Text.pdf>
- 13 Instructions for completing the Cannabis retailer application. https://www.bcc.ca.gov/clear/retailer_instructions.pdf
- 14 How To Get A Cultivation License in California in 2021. <https://www.begreenlegal.com/how-to-get-a-cultivation-license-in-california>

Your California State Cannabis Permit - PremisesDiagram. https://daleschaferlaw.com/2017/12/18/your-california-state-cannabis-permit-premises-diagram	15
HS - California Marijuana Cultivation Laws. https://www.shouselaw.com/ca/defense/health-and-safety-code/11358	16
Learning from the First Wave Part 2: California's Cannabis Supply Chain and Vertical Integration, with a Grain of Salt. https://cannabisindustryjournal.com/feature_article/learning-from-the-first-wave-part-2-californias-cannabis-supply-chain-and-vertical-integration-with-a-grain-of-salt	17
?Why Does California Still Have a Black Market for Cannabis https://signalscv.com/2020/06/why-does-california-still-have-a-black-market-for-cannabis	18
California prepares to streamline cannabis regulation in 2021. https://mjbizdaily.com/california-prepares-to-streamline-cannabis-regulation-in-2021/?cn-reloaded=1	19
Trudeau: Legalizing marijuana will better protect kids and community. https://www.nbcnews.com/video/canadian-prime-minister-justin-trudeau-says-legalizing-marijuana-will-protect-kids-1260337219539	20
Pot in Quebec: What Are the New Rules? https://educaloi.qc.ca/en/legal-news/pot-in-quebec-what-are-the-new-rules	21
Ontario should reconsider marijuana retail monopoly, experts say. https://mjbizdaily.com/ontario-urged-rethink-cannabis-retail-monopoly	22
Ontario cannabis wholesaler hails 'largest jump' in legal market capture. https://mjbizdaily.com/ontario-cannabis-wholesaler-hails-single-largest-jump-in-legal-market-capture	23
Ontario removing cap on number of pot shops, opening up market for retailers. https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/cannabis-store-cap-1.5394662	24
The Ontario government lost \$42M selling cannabis in the last year. https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/ontario-cannabis-loss-1.5282994	25
A Year in Review 2019-2020. OCS. https://cdn.shopify.com/s/files/1/2636/1928/files/OCS-InsightsReport_2019-2020_8f607a7b-21b0-4718-adb3-7cd60a2f08ea.pdf?v=1608224707	26
A Quarterly review, October 1 - December 31, 2020. OCS. https://cdn.shopify.com/s/files/1/2636/1928/files/Final-OCS-InsightsReport_Q3-2020.pdf?v=1614968675	27
The legal stuff is garbage': why Canada's cannabis black market keeps thriving. https://www.theguardian.com/society/2020/mar/18/cannabis-canada-legal-recreational-business	28
Ontario removing cap on number of pot shops, opening up market for retailers. https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/cannabis-store-cap-1.5394662	29

	.DS	30
Illegal cannabis market still thriving in Canada two years after legalization. https://edmonton.citynews.ca/2020/10/19/cannabis-canada-legalization		31
Registrar’s Standards for Cannabis Retail Stores. Alcohol and Gaming Commission of Ontario (AGCO) internet site. https://www.agco.ca/cannabis/registrars-standards-cannabis-retail-stores		32
	/CannSell Ontario. https://cansell.ca	33
Regulatory Reporting Requirements – Cannabis. Alcohol and Gaming Commission of Ontario (AGCO). https://www.agco.ca/sites/default/files/14011e-cannabis-reporting-requirement-feb-2021-ua1.pdf		34
	.DS	35
Fees and Payment. Alcohol and Gaming Commission of Ontario (AGCO). https://www.agco.ca/content/fees-and-payment		36
Ontario’s Cannabis Retail Regulation Landscape. Alcohol and Gaming Commission of Ontario (AGCO). https://www.agco.ca/cannabis/ontarios-cannabis-retail-regulation-landscape		37
Retail Store Location. Alcohol and Gaming Commission of Ontario (AGCO) https://www.agco.ca/cannabis/retail-store-location		38
List of Ontario municipalities prohibiting or allowing cannabis retail stores. Alcohol and Gaming Commission of Ontario (AGCO). https://www.agco.ca/cannabis/list-ontario-municipalities-prohibiting-or-allowing-cannabis-retail-stores?title_field_value=&field_opt_in_out_value_i18n=2		39
Cannabis Regulations, SOR/2018-144. CanLII. https://www.canlii.org/en/ca/laws/regu/sor-2018-144/latest/sor-2018-144.html		40
Cannabis duty - Calculate the excise duty on cannabis. https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/excise-duties-levies/collecting-cannabis.html		41
StatsCannabis data availability: Crowdsourced cannabis prices, fourth quarter 2019. https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200123/dq200123c-eng.pdf		42
Cannabis duty - Calculate the excise duty on cannabis. https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/excise-duties-levies/collecting-cannabis.html		43
Number and percentage of consumers who accessed cannabis from each source, by before or after legalization and province, household population aged 15 or older, Canada (provinces only), 2018 and 2019. https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-003-x/2020002/article/00002/tbl/tbl03-eng.htm		44

Canadian Cannabis Survey 2020. https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medication/cannabis/research-data/canadian-cannabis-survey-2020-summary.html	45
Marijuana Use Among Youth in Colorado. https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/PF_Youth_MJ-Infographic-Digital.pdf	46
Your State-by-State Guide to Cannabis Cultivation Business Application and Licensing Fees. Cannabis Business Times. https://www.cannabisbusinesstimes.com/article/state-state-guide-marijuana-application-licensing-fees	47
https://www.denvergov.org/files/assets/public/business-licensing/documents/rmj_new_license_form.pdf	48
Colorado Dispensary Laws. https://www.covasoftware.com/us-dispensary-laws/colorado	49
Medical and Retail Marijuana Licenses and Permits. Denver Municipality. https://www.denvergov.org/Government/Departments/Business-Licensing/Business-Licenses/Marijuana-Licenses	50
SB19-224. Sunset Regulated Marijuana. https://leg.colorado.gov/bills/sb19-224	51
New Law Finally Authorizes Cannabis Cafés in Colorado, the First State to Allow Recreational Sales. https://reason.com/2019/12/30/new-law-finally-authorizes-cannabis-cafes-in-colorado-the-first-state-to-allow-recreational-sales	52
Marijuana Licenses for Low-Income Entrepreneurs Closer to Reality. https://www.westword.com/marijuana/colorado-marijuana-licenses-low-income-entrepreneurs-11809363	53
Marijuana Tax Reports. Colorado Department of Revenue. https://cdor.colorado.gov/data-and-reports/marijuana-data/marijuana-tax-reports	54
City and County of Denver, Colorado. TAX GUIDE. Topic No. 95. https://www.denvergov.org/content/dam/denvergov/Portals/571/documents/TaxGuide/TaxGuideTopic95_MarijuanaMedicalAndRetail.pdf	55
Regulated Marijuana Market Update. https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/2019%20Regulated%20Marijuana%20Market%20Update%20Report%20Final.pdf	56
Six Years of Legal Cannabis In Colorado. https://newfrontierdata.com/cannabis-insights/six-years-of-legal-cannabis-in-colorado	57
Seven Years After Legalization, Colorado Battles An Illegal Marijuana Market. https://www.kunc.org/news/2019-08-14/seven-years-after-legalization-colorado-battles-an-illegal-marijuana-market	58
Cannabis Regulation in Europe: Country Report Netherlands. The Transitional Institute (TNI). https://www.tni.org/en/publication/cannabis-regulation-in-europe-country-report-netherlands	59

Taking part in the controlled cannabis supply chain experiment. Government of the Netherlands. https://www.government.nl/topics/drugs/controlled-cannabis-supply-chain-experiment/taking-part-in-the-controlled-cannabis-supply-chain-experiment	60
The Netherlands and Cannabis: Legal Supply Chain Experiment Continues. https://harrisbricken.com/cannalawblog/the-netherlands-and-cannabis-legal-supply-chain-experiment-continues	61
Rules for the experiment with a controlled supply of cannabis to coffee shops. Government of the Netherlands. https://www.government.nl/topics/drugs/documents/reports/2019/10/31/rules-for-the-experiment-with-a-controlled-supply-of-cannabis-to-coffee-shops	62
Controlled cannabis supply chain experiment. Government of the Netherlands. https://www.government.nl/topics/drugs/controlled-cannabis-supply-chain-experiment	63
Cannabis policy in the Netherlands: moving forwards not backwards. https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/Transform-Drug-Policy-Foundation/Cannabis-policy-in-the-Netherlands.pdf	64
Cannabis Jobs State-by-State. https://leafly-cms-production.imgix.net/wp-content/uploads/2019/03/04110223/CANNABIS-JOBS-APPENDIX-FINAL.pdf	65
.Six Years of Legal Cannabis In Colorado. New Frontier Data https://newfrontierdata.com/cannabis-insights/six-years-of-legal-cannabis-in-colorado	66
Colorado allowed to spend marijuana tax money, as voters reject refunds. The Denver Post. https://www.denverpost.com/2015/11/03/colorado-allowed-to-spend-marijuana-tax-money-as-voters-reject-refunds	67
Association of Marijuana Laws With Teen Marijuana Use, New Estimates From the Youth Risk Behavior Surveys. JAMA Pediatrics. https://jamanetwork.com/journals/jamapediatrics/article-abstract/2737637	68
The Effect of State Marijuana Legalizations: 2021 Update. https://www.cato.org/policy-analysis/effect-state-marijuana-legalizations-2021-update	69
Why Canada's Illegal Online Cannabis Stores Won't Die. https://www.thriveadvisors.ca/why-canadas-illegal-online-cannabis-stores-wont-die/	70
Cannabis store approvals in Alberta surpass 500, many more on the way. Calgary Herald. https://calgaryherald.com/cannabis/cannabis-business/cannabis-store-approvals-in-alberta-surpass-500-many-more-on-the-way	71

הבירוקרטיה הישראלית מקשה על עסקים קטנים ומעלה את יוקר המחיה: חוקים מיושנים, לא הגיוניים ומפורטים יותר מן הנחוץ, עודף טפסים, דרישות סותרות, כל אלו מהווים עומס רגולטורי ומאלצים את בעל העסק לבזבז זמן וכסף על ציות להוראות שחלקן מיותר. מטרת מיזם שולה החוקשים היא לטפל בבעיה זו.

חוקרי המיזם מקבלים מבעלי העסקים והיזמים מידע רב ערך על המכשולים שמציבה בפניהם הרגולציה, חוקרים את הנושא ומציעים חלופות משופרות. הדבר אפשרי! ניתן ללמוד ממדינות אחרות ולעצב רגולציה פשוטה שתשיג את מטרותיה תוך הטלת עומס מינימלי על העסקים. המיזם מקדם שינויי מדיניות וחקיקה בקרב מקבלי ההחלטות והרגולטורים השונים על מנת להשיג מטרה זו.

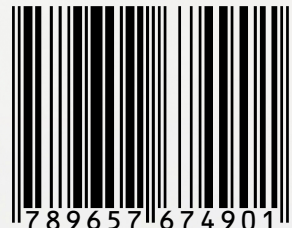
שולה חוקשים
www.mokshim.org
info@mokshim.org

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל.

הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.

פורום קהלת (ע"ר)
רח' עם ועולמו 8
ירושלים, 9546306
טל' 02-6312720
פקס 077-3182028
office@kohelet.org.il
www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-90-1



9 789657 674901