



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

תיאור וניתוח שוק הָטָף, המשמש לייצור לחם האינג'רה, בישראל

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

י"ז באב תשע"ד

13 באוגוסט, 2014

מסמך זה מוגש לבקשת חה"כ שמעון סולומון בנושא תיאור וניתוח שוק הָטֶף בישראל. המסמך כולל תיאור שוק דגן הָטֶף (המשמש בעיקר את בני הקהילה האתיופית בישראל), לרבות כמויות ומחירים בשוק המקומי, סקירת מחירים וכמויות דגנים באתיופיה וכן התייחסות להצעת חוק להסדרת שוק הָטֶף.

1. רקע כללי

1.1. האוכלוסייה האתיופית בישראל¹

האוכלוסייה האתיופית בישראל מנתה בסוף שנת 2012 כ-131.4 אלף איש, מהם כ-84.6 אלף (64.4%) ילידי אתיופיה וכ-46.8 אלף (35.6%) ילידי ישראל שאביהם נולד באתיופיה. רוב האוכלוסייה האתיופית בישראל מתגוררת במחוז המרכז (כ-38%) ובמחוז הדרום (כ-24%). מבחינה כמותית, מספר האתיופים הגבוה ביותר מצוי בנתניה (כ-10.7 אלף איש). מבחינת משקל באוכלוסייה, קריית מלאכי היא היישוב בו שיעורם של בני העדה האתיופית מתוך סך האוכלוסייה הוא הגבוה ביותר (כ-16%).

משקי הבית של יוצאי אתיופיה, בהם ראש משק הבית או אחד מהוריו נולד באתיופיה, מוציאים 33% פחות על תצרוכת מהממוצע בכלל האוכלוסייה (9,539 ₪ במשק בית אתיופי בחודש לעומת 14,272 ₪ בחודש בכלל האוכלוסייה). משקל ההוצאה על ירקות ועל פירות מסך הצריכה בקרב משק בית אתיופי גבוה יותר מזה שבמשק בית ממוצע בכלל האוכלוסייה (3.0% לעומת 2.4%, בהתאמה), ומשקל התצרוכת על מזון (ללא ירקות ופירות) נמוך יותר במשק בית ממוצע אתיופי לעומת משק בית ממוצע בכלל האוכלוסייה (13.1% לעומת 16%, בהתאמה). מספר הנפשות הממוצע במשק בית ממוצע אתיופי עומד על 4.5 נפשות, לעומת 3.3 נפשות בכלל האוכלוסייה. מספר המפרנסים במשק בית ממוצע אתיופי קטן יותר מזה שבמשק בית ממוצע בכלל האוכלוסייה - 1.1 מפרנסים לעומת 1.4 מפרנסים, בהתאמה.

1.2. דגן הָטֶף

הָטֶף (Teff) הינו דגן הגדל באדמת אפריקה בתנאים ייחודיים ובשטח מישורי. קמח הָטֶף מופק מהדגן הגדל באתיופיה ומשמש להכנת הלחם האתיופי המסורתי: האינג'רה. הָטֶף מיובא לארץ בעיקר בצורתו הגולמית כדגן ונטחן לקמח. בארץ נעשו ניסיונות לגדל את הָטֶף, אולם הם היו בממדים מצומצמים ולא נחלו הצלחה.² **קמח הָטֶף מתאים גם לחולי צליאק, שכן הוא נטול גלוטן.**³

2. גידול ומחירי טף בעולם

רוב גידול הָטֶף מרוכז באתיופיה, בשל יתרונות באיכות הגרעינים ויתרונות תחרותיים (עלויות כוח האדם הנדרשות לגידול הדגן נמוכות באתיופיה לעומת מדינות אחרות). יחד עם זאת, בשנים האחרונות מגדלים טף גם במדינות נוספות, לרבות ארה"ב (בעיקר במדינות איידהו וקנזס), דרום אפריקה ועוד.⁴

¹ הלמ"ס, [האוכלוסייה ממוצא אתיופי בישראל – לקט נתונים לרגל חג הסיגד](#), הודעה לתקשורת, 30 באוקטובר 2013.

² פרוטוקול מספר 736 משיבת ועדת הכלכלה, [אי שחרור קונטיינרים של קמח טף ואי חידוש רישיונות יבוא](#), 23 בינואר 2012.

³ צליאק (כרסת): מחלה אוטואימונית בעלת רקע גנטי, המתאפיינת בנוק דלקתי לרירית המעי הדק הנגרם מאכילת גלוטן, חלבון הנמצא בדגנים: חיטה, שעורה, שיפון ומוצריהם. הנוק למעי הדק הנגרם מהמחלה פוגע ביכולת העיכול. להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [סבסוד מוצרים ללא גלוטן לחולי צליאק - סקירה משווה וניתוח עלויות](#), אליעזר שוורץ, ספטמבר 2010.

⁴ Precise Consult International – Ethiopia Investor, [The Rise of Teff on the World Market. Why Ethiopia's Next Gift to the World is a Likely Boom for Business](#), March 2013.



2.1. גידול טף באתיופיה⁵

בשנים האחרונות עלו מחירי הדגנים באתיופיה בקצב מהיר יותר מאשר במדינות אחרות, עלייה המהווה את אחד הגורמים לאינפלציה במדינה. טבלה 1 להלן מציגה מחירי דגנים שונים הגדלים באתיופיה בשנים האחרונות.

טבלה 1: מחיר ק"ג דגנים באדיס אבבה בשנים 2007 ו-2013 (דולר ארה"ב)⁶

שינוי	יולי 2013	יולי 2007	דגן
58%	0.78	0.49	טף לבן
53%	0.31	0.20	תירס
47%	0.56	0.38	דורה לבנה
24%	0.41	0.33	חיטה לבנה
16%	0.38	0.33	שעורה לבנה
4%	0.48	0.46	אפונה מעורבת

מהנתונים בטבלה עולה כי מחירי רוב הדגנים האמירו ממצצית 2007 עד מחצית 2013 בשיעור של עשרות אחוזים. כך, מחיר הטף הלבן עלה בשיעור מצטבר של 58%, מחיר התירס עלה בשיעור מצטבר של 53% ומחיר דורה לבנה עלה בשיעור מצטבר של 47%. בחודש יולי 2013 הגיע מחירו של ק"ג טף לבן לכ-0.78 דולר אמריקאי, הגבוה ביותר מבין הדגנים שנבחנו.

בשוק ישנם ארבעה סוגים של טף: לבן, חום, מעורב ואדום. ישנם הבדלים ניכרים באיכות ובמחיר של הטף הלבן והאדום. הביקוש לטף הלבן גבוה יותר ומחירו גבוה יותר. מחיר הטף הינו קשיח יחסית בהשוואה למחירי יתר הדגנים. קיימת שונות עונתית בין היבולים השונים, המשפיעה על הכנסת האיכרים באתיופיה ומקשה על התכנון ברמת משק הבית.⁷

כאמור, רמת האינפלציה באתיופיה בשנים האחרונות גבוהה והיא דו-ספרתית. למעט זימבבואה, שיעור עליית המחירים של מוצרי מזון באתיופיה הוא הגבוה ביותר באפריקה שמדרום לסהרה. רמת האינפלציה במדינה אינה רק גבוהה, אלא גם תנודתית. באתיופיה, בה הוצאות משקי בית עומדות על 60% מהכנסותיהם, לעלייה ברמת המחירים ישנה השפעה גדולה על רווחתם של מיליוני משקי בית.⁸

הסיבה העיקרית לעליית מחירי המזון הינה הבצורת שחוותה המדינה. יש לציין כי לעליות המחירים העולמיות השפעה מועטה על האינפלציה במדינה, בשל ההיקף הנמוך של הסחר במזון עם העולם. למרות הגידול החד בתפוקה החקלאית, עלויות גבוהות של שינוע הסחורה לאזורים שיש בהם מחסור במזון הובילו למחסור במזון באזורים רבים במדינה. ייצור דגנים ושיווקם מהווים את מקור הפרנסה של מיליוני משקי בית באתיופיה.

עליית מחירי המזון מושפעת בעיקר משינויי המחירים של ארבעה דגנים עיקריים: טף, תירס, דורה ושעורה. ארבעה דגנים אלה מהווים כ-60% מסך צריכת הקלוריות במדינה, כאשר צריכת תירס וחיטה מהווה כ-20% מהקלוריות, כל אחת, צריכת טף מהווה 13.7% וצריכה של דורה 10.3%.

טבלה 2 להלן מציגה את אומדן התפוקה החקלאית של דגנים באתיופיה בשנת 2011 לעומת 2004.

⁵ Ethiopian Development Research Institute, [Dynamics of Food Price Trends and Policy Options in Ethiopia](#), June 2012.

⁶ [Ethiopian Grain Trade Enterprise – Market Statistics](#), Retrieved: July 22, 2013.

⁷ FAO – Crop Diversification and Market Development, [Price Analysis](#), pp. 16-18, 23. May 2010.

⁸ Ethiopian Development Research Institute, [Dynamics of Food Price Trends and Policy Options in Ethiopia](#), p.3, June 2012.



טבלה 2: תפוקה החקלאית ליחידת שטח של דגנים באתיופיה (קווינטלים 100 ק"ג) להקטר (10 דונם))⁹

שיעור שינוי שנתי ממוצע	שינוי	2011	2004	דגן
7.1%	62.4%	12.8	7.9	טף
8.1%	72.0%	19.9	11.5	חיטה
4.8%	39.1%	25	18	תירס
8.9%	82.3%	18	9.9	שעורה
5.8%	48.1%	20.6	13.9	דורה
7.5%	66.4%	19.6	11.8	ממוצע

מהנתונים בטבלה עולה כי תפוקת הטף ליחידת שטח (הקטר) גדלה בין השנים 2004 ו-2011 בשיעור מצטבר של כ-62.4%, גידול נמוך במעט מהשיפור בתפוקה של סך כל הדגנים בין שתי השנים האמורות (66.4%). תפוקת הטף בשנת 2011 עמדה על כ-1,280 ק"ג להקטר. יחסית לשאר הדגנים תפוקה זו נמוכה יותר (התפוקה הממוצעת של כל הדגנים עמדה על 19,600 ק"ג להקטר). במקביל, הטף דורש את שטח הגידול הרב ביותר מבין כל הדגנים. כמו כן, שיעור הגידול השנתי הממוצע בתפוקת הטף להקטר בשנים 2004-2011 עמד על כ-7.1%, נמוך משיעור הגידול בתפוקה של החיטה (כ-8.1%) ושל השעורה (כ-8.9%), ושל כל הדגנים (כ-7.5%).

שטח הגידול של הטף במדינה עומד על כ-28.4% מסך כל השטח הנדרש לגידול הדגנים בשנים 2004-2011, בעוד נתח התפוקה עומד על כ-19.8%, פער המעיד על תפוקה נמוכה יחסית ליחידת שטח. בשנים 2004 עד 2011 שיעור הגידול השנתי הממוצע בשטח הגידול של הטף עמד על כ-3.5%, בעוד שיעור הגידול השנתי הממוצע של התפוקה עמד על כ-13.5%. לשם השוואה, נתח השטח הממוצע הנדרש לגידול תירס עמד על כ-20% מסך כל השטח הנדרש לגידול הדגנים, בעוד נתח התפוקה עמד על כ-27.2% באותן שנים, עובדה המעידה על תפוקה גבוהה יחסית של גידול התירס. בבדיקת רמת התפוקה של הדגנים המצוינים בטבלה לעיל, נמצא כי בתקופה זו הגידול בתפוקה היה כלהלן: הדורה (127.3%), **הטף (107.7%)**, התירס (105.2%), החיטה (76.9%) והשעורה (57.8%).¹⁰

2.2. השוואת מחירי טף במדינות נבחרות

טבלה 3 להלן מציגה מחירים לצרכן של דגן הטף בכמה מדינות בעולם. מהנתונים בטבלה עולה כי מחיר הטף באתיופיה הוא נמוך לעומת המחיר המשווק במדינות היעד. באתיופיה נמכר הטף בכ-2-3 ₪ לק"ג, ולעומת זאת

טבלה 3: מחיר הטף בכמה מדינות בעולם (2013-2014, ₪ לק"ג)¹¹

מחיר	מדינה
45.3	ארצות הברית
94.2	בריטניה
14.0	ישראל
2.7	אתיופיה

מחירו במדינות המערביות גבוה משמעותית.¹² פער מחירים זה יצר תמריץ כלכלי ליצוא הדגן ועקב כך למחסור בשוק המקומי באתיופיה ולהאמרת המחיר. בגין מצב זה ניסתה ממשלת אתיופיה למנוע את יצוא הטף החל משנת 2009, בכדי להגדיל את ההיצע לשוק המקומי.

⁹ Ethiopian Development Research Institute, [Dynamics of Food Price Trends and Policy Options in Ethiopia](#), p. 7, June 2012.

¹⁰ Ibid.

¹¹ מחירי טף בעולם (לא כולל קנייה של סטוקים): **ארצות הברית: Amazon**, תאריך כניסה: 25 בפברואר 2014; **בריטניה: Amazon.co.uk**, תאריך כניסה: 25 בפברואר 2014; **ישראל: ראו סקירת מחירים בסעיף 5 להלן; אתיופיה: Teff**, All Africa, [Scarce, Prices Sky High](#), 5 במרס 2013, תאריך כניסה: 25 בפברואר 2014. המחירים הומרו לפי שערים יציגים.

¹² Precise Consult International – Ethiopia Investor, [The Rise of Teff on the World Market. Why Ethiopia's Next Gift to the World is a Likely Boom for Business](#), March 2013.



3. שוק הטף בישראל

3.1. גודל שוק הטף

בארץ צורכים את קמח הטף כ-95% מיוצאי אתיופיה וכן אוכלוסיות נוספות, כגון חולי צליאק (אשר יכולים לצרוך את הטף מכיוון שהוא נטול גלוטן).¹³ לישראל מיובאים כל הסוגים, אך רוב הכמות המיובאת היא של הטף הלבן.¹⁴ טבלה 4 להלן מציגה את כמות גרעיני הטף המיובאים לישראל בשנים האחרונות.

טבלה 4: כמות גרעיני הטף המיובאת לישראל מהמדינות השונות המותרות ביבוא בשנים 2009-2012 (טונות)¹⁵

מדינה	2009	2010	2011	2012	2013	באחוזים 2013	שינוי 2012-13
אתיופיה	2,342	1,733	619	381	1,716	27.3%	+350%
דרום אפריקה	0	0	0	264	4,501	71.7%	1,605%
ארה"ב	0	0	0	24	0	0%	-100%
ספרד	0	0	0	256	59	0.9%	-77%
הולנד	0	0	0	42	0	0%	-100%
סך הכול	2,342	1,733	619	967	6,276	100%	+549%

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2013 הסתכם יבוא הטף לישראל מהמדינות השונות המותרות ביבוא ב-6,276 טון, עלייה בשיעור מצטבר של כ-168% לעומת שנת 2009 ובשיעור של 549% לעומת שנת 2012. החל משנת 2012 החל יבוא גרעיני טף גם ממדינות נוספות לאתיופיה, לרבות דרום אפריקה, ספרד, הולנד וארה"ב. בשנת 2013 השתנתה המגמה ששררה החל משנת 2009, ודרום אפריקה הפכה להיות מקור היבוא העיקרי של גרעיני טף (כ-71.7% מסך היבוא), כשאתיופיה יורדת למקום השני עם נתח שוק של כ-27.3% מסך היבוא. היבוא מאתיופיה של גרעיני טף הצטמצם באופן מצטבר בין השנים 2009-2013 בשיעור של כ-27%.

עם זאת, לדברי איציק בן דוד, סמנכ"ל בכיר לסחר חוץ במשרד החקלאות ופיתוח הכפר,¹⁶ בשנת 2013 רוב הטף שיובא לארץ מדרום אפריקה היה טף מוברח מאתיופיה. בשנת 2014, הנחה המשרד את השירותים להגנת הצומח לפקח על כך שכל משלוחי הטף לארץ יגיעו עם תעודות מקור ואישור שהטף אינו מוברח. רוב הטף המיובא לישראל הוא בצורת גרעינים ומיעוטו בצורת קמח טחון.

כמו כן, בשנים האחרונות חל גידול חד ביבוא קמח טף לארץ, בשנת 2013 היבוא הסתכם בכ-259 טונות, לעומת רמה כמותית של 8 עד 20 מיליון טון בשנים 2009 עד 2012.¹⁷ טבלה 5 להלן מציגה את ההתפלגות בכמות המיובאת של גרעיני הטף ושל קמח הטף בשנים האחרונות.

¹³ פרוטוקול מספר 736 משיבת ועדת הכלכלה, [אי שחרור קונטיינרים של קמח טף ואי חידוש רישיונות יבוא](#), 23 בינואר 2012.

¹⁴ פסהה יחסקיאס, יבואן טף, שיחת טלפון, 27 באוקטובר 2013; יצחק אדניני, סוחר טף, שיחת טלפון, 27 באוקטובר 2013.

¹⁵ שלומית ציוני, מנהלת המחלקה ליבוא, השירות להסגר צמחים, השירותים להגנת הצומח ולביקורת, משרד החקלאות, דוא"ל, 25 בפברואר 2014.

¹⁶ איציק בן דוד, סמנכ"ל בכיר לסחר חוץ, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, שיחת טלפון, 3 באוגוסט 2014.

¹⁷ יהודית איתן, מינהל התעשיות, משרד הכלכלה, דוא"ל, 24 בפברואר 2014.



טבלה 5: הכמויות המיובאות של גרעיני טף ושל קמח טף בשנים 2009-2013 (טונות)¹⁸

שנה	גרעיני טף	קמח טף	סך הכול	אחוז הגרעינים
2009	2,342	8	2,350	99.7%
2010	1,733	19	1,752	98.9%
2011	619	20	639	96.9%
2012	967	9	976	99.1%
2013	6,276	259	6,535	96.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי כ-96% מיבוא הטף בשנת 2013 מקורה בגרעיני טף וכ-4% בקמח טף טחון. לדברי מס יהודה יאס, יבואן טף בעבר,¹⁹ חלק מהיבואנים מייבאים גרעיני טף, אשר טחינתם לקמח יוצרת פחת של כ-17%, וחלק אחר מהיבואנים מייבאים קמח טף נקי טחון, כלומר בעל פחת של 0%. בהנחה שמחיר ממוצע לצרכן של ק"ג טף עומד על 14 ש"ח, הרי גודל שוק הטף נאמד בכ-74 מיליון ש"ח בשנה במונחי מחיר קמעונאי.

3.2. משבר הטף

איסור יצוא טף מאתיופיה, כפי שתואר בסעיף 2 לעיל, הוביל לירידה חדה בהיצע בשוק הישראלי ולהאמרת המחיר. הפער במחיר בין המדינות יצר גם תמריץ להנפקת תעודות מקור מזויפות.²⁰ כך, בינואר 2012 הגיעו לנמל אשדוד 28 מכולות של טף²¹ ועוכבו בחשד לזיוף תעודות. הגורמים המוסמכים בנמל אשדוד סירבו לשחרר את המכולות, וזאת בהוראת פקידי משרד החקלאות, בטענה כי המכולות (שהגיעו מקניה) הן בעלות תעודות כשירות חקלאית מזויפות. המכולות הכילו כ-500 טון של דגן הטף.

איסור היצוא של הטף על ידי רשויות החקלאות באתיופיה הוביל לעליית מחירי הטף בישראל עד למחיר שיא של כ-30 ₪ לק"ג, לעומת מחיר שוק של כ-14 ש"ח לק"ג. יש לציין כי המסמך סוקר את שינוי מחירי הטף בישראל במהלך השנה האחרונה, כדי להראות כיצד ירד המחיר מכ-30 ₪ בתקופת השיא בשנת 2012 לכ-14-15 ₪ בשנים 2013-2014, כנראה בעקבות הגידול ביבוא גרעיני טף מאתיופיה ומדרום אפריקה בשנת 2013 (ראו טבלה 4 לעיל).

באופן מעשי, ממשלת אתיופיה לא מנעה את ייצוא הטף למדינות שיש לה איתן הסכמי סחר, ואף תיעדה משלוחים אלה. עד ינואר 2012 ניסוח הסכם סחר בין אתיופיה לישראל הושלם, אך ממשלת ישראל טרם חתמה עליו. בשנת 2012 עמד מספר יבואני הטף על כ-30, ואחד מהיבואנים החל לייבא טף מהולנד, אשר ייתכן שמקור הגידול שלו הוא בדרום אפריקה.²² לטענת גורמים בענף, היבואנים, ברובם בני הקהילה האתיופית, חששו שהיבואן מהולנד ידחק את רגליהם, ולאחר שיהפוך למונופול בשוק יכתוב מחירים גבוהים, בו לא יוכלו לעמוד הצרכנים בני הקהילה האתיופית, שרובם מצויים בשכבות החלשות.²³ יש לציין כי בשנת 2013 גדל מספר היבואנים המורשים לישראל מכלל המדינות המותרות ביבוא ל-68. רישיון ליבוא טף מכל מדינה, פרט לאתיופיה,

¹⁸ **כמות גרעיני טף:** שלומית ציוני, מנהלת המחלקה ליבוא, השירות להסגר צמחים, השירותים להגנת הצומח ולביקורת, משרד החקלאות, דוא"ל, 19 בנובמבר 2013; **כמות קמח טף:** יהודית איתן, מינהל התעשיות, משרד הכלכלה, דוא"ל, 24 בפברואר 2014.

¹⁹ יהודה יאס, בעלי "יאס ובניו" בשוק מחנה יהודה, יבואן טף בעבר, שיחת טלפון, 17 בפברואר 2014. ראו סעיף 4.5 להלן.

²⁰ ראו בהקשר זה דברים שנאמרו בישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 23 בינואר 2012, פרוטוקול מספר 736, [אי שחרור קונטיינרים של קמח טף ואי חידוש רישיונות יבוא](#).

²¹ לפי הודעה מאוחרת יותר של משרד החקלאות ופיתוח הכפר מדובר בכ-60 מכולות שנשאו טף ואשר עוכבו בנמל אשדוד. משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [נפתר משבר הטף – חודש יבוא קמח הטף לישראל עבור הקהילה האתיופית](#), 2 במאי 2013.

²² ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 23 בינואר 2012, פרוטוקול מספר 736, [אי שחרור קונטיינרים של קמח טף ואי חידוש רישיונות יבוא](#).

²³ דבריו של שלום מכלוף, נציג היבואנים בישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 23 בינואר 2012, פרוטוקול מספר 736, [אי שחרור קונטיינרים של קמח טף ואי חידוש רישיונות יבוא](#), עמוד 14.



ניתן לכל מבקש, אולם לגבי יבוא טף מאתיופיה, הרי שממשלת אתיופיה היא שקבעה ואישרה את רשימת היבואנים לישראל על פי תבחינים שקבעה. לכל יבואן אושרה מכסת יבוא שנתית על ידי השלטונות באתיופיה, ולמשרד החקלאות הישראלי אין יכולת השפעה על רשימה זו.²⁴

בחודש יוני 2012 נועדה שרת החקלאות דאז, אורית נוקד, באדיס אבבה עם עמיתה מאתיופיה והשניים סיכמו על מתווה להרחבת היבוא של הטף לישראל.²⁵ בחודש מרס 2013 סוכם על משלוח של שש מכולות עמוסות בכ-120 טון טף מאתיופיה לישראל. מתווה ההסכם שנחתם בין ממשלת אתיופיה לממשלת ישראל, הכולל אישור לייצא את הטף לישראל, מחייב את ממשלת ישראל לפקח על יבוא הטף, על מנת להבטיח שהטף לא ייוצא לצד שלישי כלשהו.²⁶ בנוסף לרשימת היבואנים הישראליים המורשים לייבא טף מאתיופיה, קבעה ממשלת אתיופיה ספק אתיופי אחד המורשה לייצא גרעיני טף לישראל. משרד החקלאות בישראל אינו קובע את רשימת היבואנים או את התבחינים לבחירתה, והרשימה האמורה הועברה למשרד החקלאות באמצעות השגרירות הישראלית באתיופיה.²⁷ הכנסת הטף המיובא מאתיופיה לארץ מתאפשרת רק כשהוא מלווה בתעודת מקור אתיופית הניתנת על ידי ממשלת אתיופיה.²⁸

בנוסף להסכם עם אתיופיה לחידוש יבוא הטף לישראל, יבוא ממדינות אחרות (בעיקר דרום אפריקה) גם הוא תרם לירידת מחירי הטף בישראל מאז השיא בשנת 2012.

3.3. סקירת מחירים

מרכז המחקר והמידע של הכנסת בדק בחודשים האחרונים את מחירי הטף במספר נקודות מכירה, לרבות יבואן, מסעדה וחנויות תבלינים. בנוסף, לפי פרסום של משרד החקלאות מחודש מרס 2013 מחיר הטף הגיע לשיא של כ-30 ₪ לק"ג במהלך 2012. טבלה 7 להלן מציגה מחירים, עלויות קנייה ועמדות של כמה סוחרי טף בישראל.

טבלה 7: מחירים, עלויות קנייה ועמדות של כמה סוחרי טף בישראל (₪ לק"ג)

מחיר	מועד	מקור
30	2012	משרד החקלאות ²⁹
12	10/2013	פסה יחסיקאס ³⁰
13.6-12	10/2013	גידאנה טפסאי ³¹
14	2/2014	תבליני אתיופיה ³²
14	7/2014	חנות תבלינים בקריית מנחם ³³
12-10	08/2014	למא ליגשאד ³⁴

²⁴ שלומית ציוני, מנהלת המחלקה ליבוא, השירות להסגר צמחים, השירותים להגנת הצומח ולביקורת, משרד החקלאות, דוא"ל, 19 בנובמבר 2013.

²⁵ הפורטל הישראלי לחקלאות, טבע וסביבה, [ישראל ואתיופיה חתמו על מתווה הסכם לייבוא של דגני טף](#), 21 ביוני 2012.

²⁶ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [נפתר משבר הטף – חודש יבוא קמח הטף לישראל עבור הקהילה האתיופית](#), 2 במאי 2013.

²⁷ שלומית ציוני, מנהלת המחלקה ליבוא, השירות להסגר צמחים, השירותים להגנת הצומח ולביקורת, משרד החקלאות, דוא"ל, 19 בנובמבר 2013.

²⁸ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [הודעה לציבור בעניין יבוא טף מאתיופיה](#), 1 במאי 2013.

²⁹ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [נפתר משבר הטף – חודש יבוא קמח הטף לישראל עבור הקהילה האתיופית](#), מרס 2013.

³⁰ פסה יחסיקאס, יבואן טף, שיחת טלפון, 27 באוקטובר 2013.

³¹ גידאנה טפסאי, בעל מסעדת "טפסאי" בירושלים, שיחת טלפון, 27 באוקטובר 2013.

³² מזגנו קאזה, בעל חנות "תבליני אתיופיה" בשוק מחנה יהודה בירושלים, שיחת טלפון, 16 בפברואר 2014.

³³ חנות תבלינים בקריית מנחם, שיחה, 15 ביולי 2014.

³⁴ למא ליגשאד, בעל חברת היבוא sehu ltd. המחיר עומד על 250-300 ₪ לשק של 25 ק"ג או 1,000-1,200 ₪ לשק של 100 ק"ג. לפיו מר ליגשאד הפחת של גרעיני הטף שהוא מייבא עומד על כ-15%. שיחת טלפון, 3 באוגוסט 2014.



מסקירת המחירים בטבלה עולה כי המחיר לק"ג ירד משיא של כ-30 ₪ במהלך 2012 לרמה של כ-14 ₪ בחודשים אוקטובר 2013 עד יולי 2014. נראה כי חידוש היבוא לישראל הביא להגדלת ההיצע ותרם לירידת המחירים בתקופה זו משיא של כ-30 ₪ לק"ג לרמה של כ-14 ₪ לק"ג.

3.4. השוואת מחירי קמח בישראל

טבלה 6 להלן משווה את מחיריהם של קמח לבן רגיל, קמח לבן נטול גלוטן וקמח טף הנמכרים בישראל.

טבלה 6: מחיר 1 ק"ג קמח לבן (רגיל ונטול גלוטן) וקמח טף בישראל (₪)³⁵

מוצר	מחיר	הפרש מקמח רגיל
קמח רגיל	4.5	0%
קמח לבן נטול גלוטן (מחיר נמוך)	9.0	101%
קמח טף	14.0	213%
קמח לבן נטול גלוטן (מחיר גבוה)	20.0	347%

מהנתונים בטבלה עולה כי ק"ג קמח טף נמכר בישראל במחיר הגבוה בכ-9.5 ₪ ממחיר ק"ג קמח לבן רגיל (עם גלוטן) או גבוה בשיעור של כ-213%. מחיר ק"ג קמח נטול גלוטן גבוה ממחיר קמח לבן רגיל בכ-4.5-15.5 ₪, או גבוה בשיעור של כ-101%-347% ממחיר קמח לבן רגיל.

4. הצעת חוק לפיקוח על מחיר הטף

4.1. תיאור הצעת החוק

על שולחן הכנסת הונחה הצעת החוק³⁶ לפיה יונהג פיקוח על מחיר הטף. לפי הצעת החוק, מחירו של ק"ג טף בישראל יעמוד על פי שלושה ממחירו באתיופיה. לפי בדיקה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המחיר לצרכן בישראל (כ-14 ₪) גבוה פי 5-6 מהמחיר באתיופיה (נכון ליולי 2013, ראו טבלה 3 לעיל). לדברי הח"כים המציעים, הנהגת פיקוח על מחיר קמח הטף תיטיב לא רק עם האוכלוסייה האתיופית, הנמצאת ברבדים הסוציו-אקונומיים הנמוכים של החברה הישראלית, אלא גם עם קבוצות הסובלות מבעיות רפואיות, כגון חולי הצליאק, הרגישים לקמח חיטה לבן, ואשר יכולים, כאמור לעיל, לצרוך את הטף מכיוון שהוא נטול גלוטן.

4.2. פיקוח על מחירים

פיקוח על מחירים מתבצע, ברוב המקרים, על מוצרים המיוצרים בשווקים לא תחרותיים (כגון שוק מונופוליסטי או אוליגופוליסטי), בשל החשש לרווח עודף של יצרנים על חשבון רווחת הצרכנים בהשוואה לשוק תחרותי. פיקוח על מחירים הינו מנגנון רגולטיבי המונהג על ידי הממשלה, הקובע מחיר מרבי (ולעיתים גם מחיר מזערי) למוצרים ולשירותים. מחיר מרבי יהיה אפקטיבי רק אם הוא נמוך מהמחיר בפועל בשוק.

³⁵ מקורות הנתונים: **קמח לבן רגיל: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאגר המחירים ומדדי המחירים של ישראל**, כניסה בתאריך: 16 בפברואר 2014. מחיר 1 ק"ג קמח לבן נכון לחודש ינואר 2014; **קמח לבן נטול גלוטן**: אתר האינטרנט **Gluten Free – החנות הגדולה בישראל למוצרים נטולי גלוטן**, תאריך כניסה: 27 באוקטובר 2013. יש סוגים רבים של קמח נטול גלוטן. לשם השוואה בחרנו להציג את מחירים של קמח "גלעם" שמחירו כאמור כ-4.5 ש"ח לק"ג ושל קמח חומס/אורז/סויה, שמחירו 10 ש"ח ל-500 גרם והוא נחשב קמח נטול גלוטן זול יחסית. כמובן, ככל שהקמח איכותי יותר (ומשפר את איכות הלחם נטול הגלוטן), מחירו גבוה יותר, והוא יכול להגיע גם ליותר מ-20 ש"ח ל-500 גרם; **קמח טף**: **Israel's Ethiopians Forced to Give Up Traditional Bread**, ניתן להשיג טף בישראל, נכון ל-16 בפברואר 2014, במחיר של 14 ₪ לק"ג, (לפי דברי מזגנו קאזה, בעל חנות "תבליני אתיופיה" בשוק מחנה יהודה בירושלים. שיחת טלפון, 16 בפברואר 2014).

³⁶ **הצעת חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (תיקון – פיקוח על קמח טף)**, התשע"ד-2013 (1729/19/פ), של ח"כ שמעון סולומון, יפעת קריב, חמד עמאר, אלעזר שטרן, פנינה תמנו-שאטה, מאיר שטרית, עליזה לביא, מרדכי יוגב, מיכל רוזין, תמר זנדברג, עיסאווי פריג, יואל רזבוזוב, רינה פרנקל, שולי מועלם-רפאלי ואיתן כבל.



בישראל יש עשרות מוצרים שמחיריהם תחת פיקוח, לרבות מוצרי מזון. הפיקוח עליהם נעשה על-ידי רשויות שונות כולל המפקח על המחירים במשרד הכלכלה, רשות החשמל ורשות המים. עדכון מחירי המוצרים המפוקחים בשווקים לא תחרותיים נעשה בדרך כלל באמצעות נוסחת עדכון, המבוססת על מספר פרמטרים ובהם שינויים ב"סל התשומות" של החברה המפוקחת; שינוי במחירים הבין-לאומיים של המוצר המפוקח; רווחיות החברה המפוקחת, כפי שעולה מן הדוחות הכספיים של החברה, ובהתאם לאמות מידה לעדכון הבסיסי אשר פורטו בדו"ח לבדיקת רווחיות חברות הנמצאות בפיקוח מחירים (דו"ח סוארי).

מטרת הפיקוח על המחירים היא להבטיח מחיר הוגן למוצר. אולם, אל מול מטרה זו, הפיקוח על המחירים עלול לטמון בחובו מספר **חסרונות**, ובהם:

- המפוקח הוא גוף כלכלי הבקיא בענף ומחזיק בידיו מידע רב בדבר עסקיו. המפוקח עשוי להיות פחות בקיא בענף וכתוצאה מכך להימצא בנחיתות מידע מול המפוקח.
- פיקוח על מחירים עשוי להביא להגדלת הרגולציה בענף ומכאן להגדלת חסמי כניסה ועשוי להרחיק מתחרים חדשים מלהיכנס לאותו ענף.
- פיקוח על מחירים בשוק בו קיימים מעט מתחרים יכול להביא ליצירת מצב שבו המתחרים מתיישרים לפי המחיר המרבי.
- המפוקחים יכולים לנקוט בצעדים כדי לעקוף את הרגולציה, כגון ייצור מוצרים דומים עליהם לא חל פיקוח. כתוצאה מחסרונות אלו, פיקוח על מחירים עשוי להוליך לאחד משני המצבים הבאים:
- קביעת מחיר נמוך מדי המביא להקטנת ההיצע, פגיעה בשירות הניתן ללקוחות ויצירת שוק שחור.
- קביעת מחיר גבוה יותר ממחיר של שיווי משקל תחרותי לאורך זמן.³⁷

לעומת זאת, ה**יתרונות** שבפיקוח על מחירים נובעים מכך שהפיקוח נועד להיטיב את מצבם של הקונים, להנגיש את המוצרים והשירותים שבפיקוח גם לבעלי הכנסות נמוכות, למנוע הפקעת מחירים ולהאט את האינפלציה.

4.3. עמדת הממשלה³⁸

לפי משרד החקלאות ופיתוח הכפר, יבוא הטף לישראל נעשה בעיקר מאתיופיה, אך מותר לייבא גם מדרום אפריקה ומהולנד. את רוב הטף מייבאים בצורה של גרגירים הנטחנים בארץ, אולם ישנו גם יבוא מצומצם של טף טחון (**קמח טף**). הטף הטחון המיובא נתון לפיקוח משרד הבריאות, משום שהוא נחשב למוצר מעובד. מאז חודש יוני 2012, עת נחתם באדיס אבבה המתווה להרחבת היבוא של הטף באופן סדור וחוקי, בין שרת החקלאות לבין עמיתה באתיופיה, לא נרשמו יותר הברחות של טף לארץ, ומתקיים סחר חוקי בטף. לפני מספר שנים ממשלת אתיופיה אסרה על יצוא טף מהמדינה, משום ששררה בצורת במדינה ולא היו כמויות מספיקות של טף לצריכת האוכלוסייה המקומית. מכיוון שהיצוא היה רווחי מבחינה כלכלית, החלה תופעה של יצוא לא חוקי, כולל הברחות אל מחוץ למדינה. אך, כאמור, הבעיה כבר לא קיימת יותר. לגבי הצעת החוק, משרד החקלאות לא עוסק בפיקוח על מחירי הטף המיובאים ונסחרים בשוק.³⁹

משרד הכלכלה, האחראי על פיקוח מחירי מוצרים כמו טף, מתנגד להצעת החוק.⁴⁰ בדיון בוועדת שרים לענייני חקיקה ב-8 בדצמבר 2013 הוחלט על דחיית הדיון בהצעת החוק.⁴¹

³⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ועדת החקירה לעניין עמלות הבנקים – פיקוח על הבנקים בישראל ובמדינות מפותחות לקראת דיון עם נגיד בנק ישראל, כתיבה: עמי צדיק, יונתן ארליך, יוני 2007.

³⁸ מרים פרוינד, מנהלת הרשות להגנת הצומח ולביקורת (המספקת גם את רישיונות היבוא לארץ), שיחת טלפון, 27 באוקטובר 2013.

³⁹ שלומית ציוני, מנהלת המחלקה ליבוא, השירות להסגר צמחים, השירותים להגנת הצומח ולביקורת, משרד החקלאות, דוא"ל, 19 בנובמבר 2013.

⁴⁰ עו"ד סיגל מרד, משרד הכלכלה, הלשכה המשפטית, דואל, 10 באוגוסט 2014.

⁴¹ ליאור נתן, מזכיר ועדת השרים לענייני חקיקה, משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 11 באוגוסט 2014.

