



הכנסת
מרכז המחקר והמידע

אחוז החסימה ושינויים בו לאורך זמן סקירה משווה



כ"ד בשבט תשע"ט
30 בינואר 2019

כתיבה // ד"ר יהודה טרואן
אישור // דינה צדוק, ראש תחום מחקר בין-פרלמנטרי
עריכה לשונית // מערכת דברי הכנסת
עיצוב והפקה // מחלקת הדפוס והפרסומים של הכנסת



מסמך זה נכתב כחלק מסדרת מסמכים בנושאים הקשורים
לבחירות, שנכתבים במרכז המחקר והמידע של הכנסת
לקראת הבחירות לכנסת ה-21.

תוכן

1	תמצית
3	מבוא
4	1. היבטים תיאורטיים של סוגיית אחוז החסימה
4	1.1. הסף המתמטי הטבעי ומספר המושבים במחוז
5	1.2. נימוקים והסתייגויות
6	1.3. בזבוז הקולות
6	1.4. רשימות משותפות של מפלגות
7	1.5. תדירות השינוי, קצב ההסתגלות והאינטרס הפוליטי
9	2. השוואת אחוז החסימה החוקי הארצי : שלוש שיטות בחירות
9	2.1. שיטות ארציות
11	אחוז החסימה בישראל
11	2.2. שיטות מחוזיות
12	2.3. שיטות מעורבות
15	3. תדירות השינוי באחוז החסימה הארצי ב-20 מדינות דמוקרטיות
18	נספח א' : אחוז חסימה מחוזי
20	נספח ב' : אחוז החסימה ובזבוז קולות בישראל

תמצית

אחוז החסימה החוקי הוא מנגנון שנקבע בחוק, אשר קובע את שיעור הקולות שמפלגה צריכה לקבל כדי שתיוצג בבית הנבחרים. תכליתו למנוע כניסת מפלגות קטנות לבית הנבחרים, ועל ידי כך לצמצם את הפיצול המפלגתי בבית הנבחרים ולהגביר את היציבות הקואליציונית – דבר המכונה גם "הגברת המשילות". בד בבד, אחוז החסימה עלול לפגוע בעקרון הייצוגיות, שהוא אחד מעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי, ובפרט בזכותן של קבוצות מיעוט לייצוג בבית הנבחרים.

על כן מתעוררת השאלה: **מהו הסף שיש לקבוע לשם השגת איזון בין הצורך במשילות לבין הקפדה על העיקרון הדמוקרטי הבא לידי ביטוי בהבטחת ייצוג לקבוצות מיעוט?**

במסמך זה נבחנת שאלה זו במבט השוואתי.

בפרק 1 נדונים בקצרה היבטים תיאורטיים של סוגיית אחוז החסימה החוקי.

בפרק 2 מובאים נתונים על אחוז החסימה המונהג בישראל וב-18 מדינות דמוקרטיות נוספות, שבהן נקבע אחוז חסימה ארצי, בחלוקה לפי שיטת הבחירות הנהוגה בהן. הממצאים העיקריים של פרק זה מרוכזים בתרשים 1. יש לשים לב שבמדינות שנסקרו נהוגות שיטות בחירה שונות (ארציות, מחוזיות ומעורבות, כפי שמפורט בתרשים), ולכן לאחוז החסימה בהן יש משמעות שונה – הכול כפי שיפורט בהרחבה בהמשך המסמך.

מן התרשים עולה:

- מבין 19 המדינות שנבחנו (ובכללן ישראל), ב-16 מדינות נקבע אחוז חסימה בין 3% ל-5%; אחוז החסימה בישראל, 3.25%, נמצא בטווח זה. רק בהולנד ובדנמרק נקבע אחוז חסימה נמוך יותר (0.67% ו-2%, בהתאמה), ורק מולדובה קבעה אחוז חסימה גבוה יותר (6%).
- אחוז החסימה השכיח, שנמצא בשמונה מן המדינות, הוא 5%.
- אשר לפגיעה האפשרית בייצוגם של מיעוטים אתניים בעקבות אחוז החסימה, בשבע מהמדינות שנסקרו (מסומנות בנקודה) נמצאו מנגנונים שנועדו למנוע את הפגיעה בייצוגם או למתן אותה.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

בפרק 3 מוצג מידע על תדירות השינויים שחלו באחוז החסימה בעשרים מדינות מאז סוף שנות הארבעים של המאה הקודמת. הממצאים העיקריים בפרק זה הם :

- רוב המדינות שנסקרו לא שינו את אחוז החסימה כלל או שינו אותו פעם אחת, ורק ישראל שינתה את אחוז החסימה ארבע פעמים.
- בעשור האחרון רק שתי מדינות שינו את אחוז החסימה: איטליה וישראל. במהלך שני העשורים האחרונים, נעשו שישה שינויים באחוז החסימה: פעמיים בישראל, ופעם אחת באיטליה, באיסלנד, בסלובניה וברומניה.
- בסך הכול נמנו 25 שינויים באחוז החסימה במהלך השנים. המגמה הכללית היא של העלאת אחוז החסימה: ברוב הגדול של השינויים אחוז החסימה עלה (20 מקרים), ורק במיעוטם ירד (5 מקרים). למסמך שני נספחים: נספח א' יש דיון בהבדלים בין אחוז חסימה מחוזי לבין אחוז חסימה ארצי; נספח ב' נבחנת השפעת השינויים באחוז החסימה על בזבוז הקולות במערכות הבחירות בישראל, וממנו עולה כי אי-אפשר לקבוע כי שינוי אחוז החסימה גורם לעלייה בשיעור הקולות המבוזבזים בישראל.



אחוז החסימה החוקי הוא אחוז הקולות שאותו חייבת מפלגה לקבל על פי חוק כדי לזכות במושבים בבית הנבחרים.¹ אחוז החסימה הוא מנגנון למניעת כניסתן של מפלגות קטנות לבית הנבחרים במשטרים פרלמנטריים, שבהם הממשלה נשענת על קואליציה של מפלגות, הוא השאיפה לצמצם את הפיצול המפלגתי של בית הנבחרים ולהגביר את היציבות הקואליציונית – נימוק זה מכונה גם "הגברת המשילות".

עם זאת, מניעת כניסתן של מפלגות קטנות עלולה לפגוע בזכותן של קבוצות מיעוט לייצוג בבית הנבחרים (ובהן קבוצות אתניות, דתיות ואידיאולוגיות). על כן מתעוררת השאלה: **מהו הסף שיש לקבוע כדי שיישמר האיזון בין הצורך במשילות, לבין העיקרון הדמוקרטי של הבטחת הייצוג לקבוצות מיעוט?** במסמך זה נבחנת שאלה זו במבט השוואתי. המסמך נחלק לכמה פרקים:

- בפרק 1 נדונים בקצרה היבטים תיאורטיים של סוגיית אחוז החסימה החוקי.
- בפרק 2 מובאים נתונים על אחוז החסימה המונהג בישראל וב-18 מדינות דמוקרטיות נוספות שבהן נקבע אחוז חסימה ארצי, בחלוקה לפי שיטת הבחירות המונהגת בהן. אומנם אין הגדרה מוסכמת מהו הסף הרצוי, אך מן המסמך אפשר ללמוד כי **מבין 19 המדינות הדמוקרטיות שנסקרו (ובכללן ישראל), ב-16 מדינות נקבע אחוז חסימה בין 3% ל-5%.**³ גם בישראל אחוז החסימה, 3.25%, נמצא בטווח זה. רק בהולנד ובדנמרק נקבע אחוז חסימה נמוך יותר (0.67% ו-2%, בהתאמה), ורק במולדובה נקבע אחוז גבוה יותר (6%).⁴
- בפרק 3 מוצג **מידע על תדירות השינויים שחלו באחוז החסימה בעשרים מדינות מאז סוף שנות הארבעים של המאה הקודמת.**

בפתח הדברים יודגש כי אחוז החסימה החוקי פועל בתוך שיטות בחירה רבות ומגוונות עד מאוד, ובהן שיטות מחוזיות וארציות, ואף שיטות המשלבות בין שתי אלה. יש להבחין אפוא בין אחוז חסימה כלל-ארצי, שנקבע למדינה כולה ומחושב על פי כלל קולות המצביעים, כפי שנהוג בישראל, לבין סף שנקבע

¹ בישראל ובמדינות נוספות רבות, סף זה מוגדר כשיעור באחוזים מן הקולות, אך אפשר להגדירו גם בדרכים אחרות. יש מקרים שבהם נקבע סף במונחים אבסולוטיים, מעין קוורום של מצביעים שבלעדיו אי-אפשר לקבל ייצוג. משום כך המונח המקובל במדעי המדינה הוא סף החסימה (electoral threshold) ולא "אחוז" החסימה, שהוא המונח הרווח בהקשר הישראלי ואשר בו השתמשנו במסמך זה.

² מנגנונים נוספים (המכונים "חסמים אלקטורליים") שעשויים להקשות על מפלגות קטנות הן, בין השאר, דרישות בירוקרטיות לרישום מפלגה וכן סף החתימות שמפלגה צריכה לאסוף לצורך התמודדות בבחירות, הקצאת זמן שידור לתעמולת בחירות לפי גודל המפלגה, וחוקי מימון מפלגות, היכן שהם מקשים במיוחד על מפלגות קטנות או חדשות. להרחבה ראו: גדעון דורון ומשה מאור, **חסמי כניסה לפוליטיקה הישראלית**, תל אביב, 1989.

³ בהקשר זה, יצוין כי האיחוד האירופי קבע בהנחיותיו, שבבחירות הלאומיות לפרלמנט האירופי רשאית כל מדינה לקבוע לעצמה אחוז חסימה, **ובלבד שלא יעלה על 5%**. וראו:

Office for Promotion of Parliamentary Democracy, Electoral Systems: The Link between Governance, Elected Members and Voters, European Parliament, 2011, p. 84.

⁴ מוכרת גם הדוגמה של טורקיה, אשר בשנת 2002 הנהיגה אחוז חסימה גבוה במיוחד של 10%. באותה שנה דירוגה של טורקיה במדד POLITY לבחינת מידת הדמוקרטיה היה 7 (דירוג 10 מסמל דמוקרטיה מלאה, ודירוג 10- (מינוס 10) מסמל אוטורקיה מלאה), אך בשנת 2015 דירוגה כבר היה 3 (כלומר, דמוקרטיה חלקית), ובשנת 2016 ו-2017 היא כבר דורגה 4- (מינוס 4, כלומר אוטורקיה חלקית). מסיבה זו, טורקיה מוזכרת אנקדוטלית במסמך, אך אינה נכללת ב-18 המדינות הנסקרות בו. בהקשר זה יצוין כי בשנת 2008 בית הדין האירופי לזכויות אדם דן בעתירה נגד אחוז החסימה של 10% בטורקיה. בפסיקתו אישר בית הדין את אחוז החסימה בטענה כי צמצום הפיצול הפרלמנטרי היא מטרה לגיטימית, אך הכרעתו התבססה גם על סייגים בשיטת הבחירות של טורקיה, שהבטיחו ייצוג מסוים למיעוט הכורדי, וראו:

European Commission for Democracy through Law, Report on Thresholds and Other Features of Electoral Systems which Bar Parties from Access to Parliament, March 15th 2010, accessed: December 31st 2018.



למחוז מסוים ומתייחס לקולות במחוז בלבד, אשר אינו בר-השוואה לסף בישראל (להסבר מדוע אחוז החסימה במחוז אינו בר-השוואה לאחוז החסימה הארצי, ראו [נספח א'](#)). במסמך זה, בשימוש במונח "אחוז החסימה החוקי" הכוונה היא לשיעור באחוזים מן הקולות הארציים, אלא אם כן צוין אחרת, ועל כן המדינות הנסקרות בו הן כולן דמוקרטיות שבבחירות לבית הנבחרים בהן מונהג אחוז חסימה ארצי.

1. היבטים תיאורטיים של סוגיית אחוז החסימה

1.1. הסף המתמטי הטבעי ומספר המושבים במחוז

בראשית הדברים חשוב להדגיש כי אפילו בהיעדר קביעה חוקית של אחוז חסימה, כניסת הרשימות לבית הנבחרים מוגבלת על ידי סף מתמטי טבעי, הנגזר משיטת הבחירות וממאפייני מערכת הבחירות הספציפית. כדי לעמוד על המשמעות של אחוז חסימה חוקי בשיטת בחירות, יש לבחון אותו ביחס לסף המתמטי הטבעי, שמתקיים גם בהיעדרו.

הסף הטבעי, שמעליו קבלת מושב היא ודאית, נגזר ממספר המושבים במחוז הבחירה.⁵ ככל שבמחוז בחירה יש פחות מושבים, כך דרוש שיעור גבוה יותר של הקולות כדי לקבל מושב (ראו במסגרת מטה). לכן,

מספר המושבים במחוז וגובה הסף המתמטי - דוגמה

נוסחה מקובלת לקביעת הסף המתמטי הטבעי שמעליו זכייה היא ודאית, היא $1/(M+1)$, כאשר M הוא מספר המושבים במחוז הבחירה. כך, הסף במחוז שבו מושב אחד בלבד יהיה $1/(1+1)=50\%$, ובמחוז שבו 100 מושבים יהיה $1/(100+1)=0.99\%$. במסמך זה, כאשר נתייחס לסף המתמטי הטבעי, הכוונה לסף זה ולפי נוסחה זו.

כירושו של דבר, מתמודד במחוז בחירה שבו מושב אחד בלבד יידרש להשיג 50% מן הקולות (ועוד קול) כדי להבטיח שיזכה במושב. ואילו במחוז שבו 100 מושבים יוכל המתמודד להסתפק במעט פחות מאחוז (כ-0.99%) מן הקולות כדי להבטיח זאת.

בישראל, שבה 120 מושבים, אלמלא נקבע אחוז החסימה החוקי היו מספיקים 0.83% מן הקולות כדי להבטיח קבלת מושב.

ריבוי מפלגות קטנות מאפיין בעיקר בחירות ארציות שבהן יש מחוז בחירה אחד ובו הרבה מאוד מושבים, כנהוג בישראל.

במקומות שמתקיימות בהם בחירות מחוזיות, פוחתים סיכויי ההצלחה של מפלגות קטנות והם הולכים ומתמעטים ככל שמספר המושבים במחוז קטן יותר.⁶ במדינות אלה – שהן רוב המדינות בעולם – אמצעי חלופי להגבלת כניסתן לבית הנבחרים של מפלגות קטנות הוא צמצום מספר המושבים במחוזות הבחירה, שמעלה את הסף המתמטי הטבעי במחוז, באופן שמקשה על מפלגות קטנות

⁵ עקרונית, מקובלת הבחנה בין **סף תחתון**, שמתחתיו אין כל היתכנות מתמטית לקבל מושב, ו**סף עליון**, שמעליו קבלת מושב ודאית. בטווח שבין שני הספים הללו קבלת המושב אינה ודאית, אך היא אפשרית. כלומר, אף שאחוז החסימה החוקי הוא קבוע ומוחלט, יש גם סף מתמטי אפקטיבי בטווח שבין אי-הכללה ודאית להכללה ודאית, והוא משתנה בהתאם למאפיינים פרטניים של כל מערכת בחירות. **הסף האפקטיבי** שבין הסף התחתון לסף עליון משמש להשוואה בין שיטות בחירה שונות, אולם אין הסכמה בין החוקרים על דרך חישובו. להרחבה ראו:

Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*, Oxford 1994, pp. 25–30; Michael Gallagher & Paul Mitchell, "Appendix C: Effective threshold and effective magnitude", in Michael Gallagher and Paul Mitchell (Eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 607–602; Carina S. Bischoff, "National level electoral thresholds: Problems and solutions", *Electoral Studies* 28, 2008, pp. 232–239.

⁶ מחוזות הבחירה הקטנים ביותר הם מחוזות של נציג יחיד כנהוג למשל בארה"ב, ששם מתמודדות למעשה רק שתי מפלגות.



לקבל ייצוג במחוז, ובעקבות זאת – גם בבית הנבחרים הלאומי.⁷ מעבר משיטה ארצית לשיטה מחוזית (כלומר, ממחוז בודד, שבו הרבה מאוד מושבים, למחוזות רבים, שבכל אחד מעט מושבים) צפוי לצמצם את סיכויי ההצלחה של מפלגות קטנות. אפשר להמחיש זאת בתסריט שלפיו מחוז הבחירה הארצי של ישראל, שבו 120 מושבים, מוחלף בשיטה מחוזית, שבה 12 מחוזות בחירה ובהם עשרה מושבים כל אחד. במקרה כזה, מספר המושבים נותר 120, אולם הסף המתמטי שמבטיח זכייה במושב אחד במחוז (גם בהנחה שלא נקבע אחוז חסימה חוקי כלשהו) הוא 9% מן הקולות במחוז.⁸

1.2. נימוקים והסתייגויות

כאמור, הנימוק המרכזי לקביעת אחוז חסימה חוקי הוא הצורך **להגביר את המשילות** על ידי צמצום הפיצול של בית הנבחרים בין מספר רב של מפלגות קטנות. עם זאת, יש לציין כי יש גם טענה הפוכה, שלפיה צמצום מספר הסיעות "יפגע ביכולת התמרון של המפלגות הגדולות מרכיבות הקואליציה הן בעת הרכבת הממשלה והן במהלך כהונתה".⁹

אחוז החסימה החוקי נקבע לראשונה בגרמניה המערבית אחרי מלחמת העולם השנייה. במקרה זה, הנימוק היה הרצון **למנוע מהשוליים הקיצוניים של הפוליטיקה הגרמנית ייצוג**, על רקע הניסיון ההיסטורי של עליית הנאציזם ונוכח הסכנה שמפלגה זו תשוב להרים ראש.¹⁰

הסתייגות מרכזית מקביעת אחוז חסימה חוקי היא, כאמור, **פגיעה בעקרון הייצוגיות**. פגיעה זו באה לידי ביטוי ב"בזבוז" של קולות כשרים למפלגות שלא עברו את הסף (שהרי מי שקולו לא נספר בחלוקת

המושבים יהיה חסר ייצוג בבית הנבחרים) ואף באי-השתתפות בבחירות מצד יחידים וקבוצות מסוימות – ובהן קבוצות אתניות, דתיות ואידיאולוגיות – מכיוון שאין שום מפלגה עם סיכוי אמיתי לזכות במושב, שמייצגת אותם.

בעיית הייצוג למיעוטים אתניים

בחלק מהמדינות קיימים מנגנונים שנועדו למנוע או למתן את הפגיעה בייצוגם של מיעוטים אתניים, ובהם:

- **כטור מאחוז החסימה** עבור מפלגות שמייצגות מיעוטים אתניים המוגדרים בחוק נקבע בגרמניה, בסרביה ובפולין (בכולן סף גבוה יחסית של 5%)
- **הקלות באחוז החסימה** ניתנות למיעוטים בהונגריה ובמונטנגרו
- **הנהגת מחוזות בחירה ייעודיים**, שבאמצעותם מובטח ייצוג למיעוטים, קיימים בניו-זילנד ובסלובניה

מכיוון שהפגיעה עלולה להיות קשה במיוחד בייצוג של מיעוטים אתניים, שבלאו הכי עלולים לגלות יחס

⁷ במקביל להורדת מספר המושבים במחוז אפשר להוסיף מחוזות בחירה וכך לשמור על מספר קבוע של חברי בית הנבחרים.

⁸ לסימולציות אלה היו נראות תוצאות הבחירות בישראל אילו הונהגו בה בחירות מחוזיות לפי כמה שיטות שונות, ראו: רז איזנברג ולירן הרסגור, "תפוחים, תפוזים ואחוז החסימה: שיטות הבחירות הישראליות 2015 במבט השוואתי", בתוך מיכל שמיר וגדעון רהט (עורכים) **הבחירות בישראל 2015**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017, עמ' 58–79.

⁹ אברהם דיסקין ויצחק קליין, **תיקוני משילות: הערות לחקיקה והצעות לשינוי**, פורום קהלת למדיניות, 11 בספטמבר 2013, עמ' 3.

¹⁰ Office for Promotion of Parliamentary Democracy, **Electoral Systems: The Link between Governance, Elected Members and Voters**, European Parliament, 2011, p. 28.

דומה כי הנמקה זו אינה רווחת היום, ככל הנראה בשל הקושי בכך שהיא לא רק כמותית-אובייקטיבית (צמצום במפלגות הקטנות ומבנה בית הנבחרים) אלא גם, ובמוצהר, איכותית-סובייקטיבית, באשר היא מתייחסת לאופיין של המפלגות שאת ייצוגן בבית הנבחרים מבקשים למנוע. נוסף על כך, ככל שהמטרה היא למנוע ייצוג ממפלגות אנטי-דמוקרטיות, יש מנגנונים משפטיים אחרים המותאמים באופן ממוקד יותר למטרה זו. כך, למשל, בסעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת נקבע, בין השאר, כי אדם לא יהיה מועמד בבחירות לכנסת, אם יש במעשיו, במפורש או במשתמע, אחד מאלה: שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; הסתה לגזענות; או תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל.



מנוכר למערכת החברתית-פוליטית, בחלק מן המדינות הונהגו מנגנונים למיתון הפגיעה באותם מיעוטים (ראו במסגרת לעיל).

1.3. בזבוז הקולות

בזבוז קולות הוא כאמור אחד הביטויים לפגיעה בעקרון הייצוג. נוסף על כך, משמעותה של ירידת קולות כשרים לטמיון היא ייצוג יתר למפלגות שעברו את אחוז החסימה, באופן שפוגע ביחסיות השיטה.¹¹ במקרים מסוימים, בזבוז קולות אף עלול להטות את הכף לטובת גוש אידיאולוגי שזכה בפחות קולות כשרים, אך ברוב המושבים.¹²

אומנם גם בהיעדר אחוז חסימה חוקי יתבזבוזו הקולות של מפלגות שלא הצליחו לקבל מושבים משום שלא עברו את הסף המתמטי הטבעי, אך אחוז חסימה חוקי גבוה עלול להגדיל את היקף התופעה, משום שמספר המפלגות שלא יעברו את הסף יגדל. מנגד, אפשר שאחוז חסימה גבוה דווקא יצמצם את בזבוז הקולות, מאחר שמפלגות קטנטנות, שסיכוייהן לקבל מושבים ממילא קלושים, יוותרו מראש על ההתמודדות (או יתאחדו ברשימה משותפת, ראו להלן [סעיף 2.4](#)), ובכך תימנע ירידת קולותיהן לטמיון.

במערכות הבחירות **בישראל** ניכרת תנועתיות בשיעור הקולות המבזבזים, ולא ברורה ההשפעה של שינויים באחוז החסימה החוקי על תנודות אלה (ראו [נספח ב'](#)). לעומת זאת, המקרה של **טורקיה** ממחיש כי בקביעת אחוז חסימה חוקי גבוה במיוחד יש סכנה של בזבוז קולות אך זו עשויה להתמתן מאוד אחרי שציבור הבוחרים והמפלגות מסתגלים לסף החדש. בשנת 2002, הונהג לראשונה בטורקיה אחוז חסימה גבוה במיוחד: 10%. בבחירות אלו ירדו לטמיון 46% מן הקולות – מה שפגע מאוד בעקרון הייצוגיות ואף גרם לעיוות חמור של השיטה היחסית באותה מערכת בחירות (שכן המפלגות שעברו את הסף קיבלו מושבים בבית הנבחרים בהיקף כמעט כפול משיעור התמיכה בהן בקלפי).¹³ אולם כעבור 13 שנה, בבחירות לבית הנבחרים הטורקי בשנת 2015, שיעור הקולות המבזבזים היה נמוך מ-5.5%.¹⁴

1.4. רשימות משותפות של מפלגות

הסתגלות המערכת הפוליטית לשינוי באחוז החסימה החוקי עשויה לבוא לידי ביטוי בהתמודדות משותפת של כמה מפלגות קטנות יחד ברשימה אחת,¹⁵ כדי להגדיל את סיכוייהן לעבור את אחוז החסימה. כך, העלאת אחוז החסימה ל-3.25% בבחירות לכנסת ה-20 בשנת 2015 הביאה לריצתן יחד של שלוש מפלגות ערביות הדוגלות באידאולוגיות שונות, במסגרת הרשימה המשותפת.¹⁶ ב-1992, בבחירות לכנסת ה-13,

¹¹ על הקשר בין אחוז החסימה, בזבוז קולות ויחסיות השיטה ראו: עופר קניג, [אחוז החסימה, קולות מבזבזים ורמת היחסיות של השיטה](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 14 בינואר 2015.

¹² אברהם דיסקין ויצחק קליין, [תיקוני משילות: הערות לחקיקה והצעות לשינוי](#), פורום קהלת למדיניות, 11 בספטמבר 2013; גדעון דורון, [משטר נשיאותי לישראל](#), ירושלים, 2006, עמ' 58–59.

¹³ Andrew Reynolds et al., [Electoral System Design: The New International IDEA Handbook](#), International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005, p. 28.

¹⁴ בבחירות אלה שיעור ההצבעה (הקולות הכשרים בבחירות מתוך סך הרשומים בפנקס הבוחרים) היה כ-82%; עשרים מפלגות התמודדו, ורק ארבע מהן – שיחד זכו ביותר מ-95% מן הקולות – זכו במושבים. בהקשר זה יצוין כי ככלל בטורקיה, שבה הצבעה היא חובה חוקית ואי-הצבעה עשויה לגרור ענישה, שיעור ההצבעה הוא גבוה. הירידה בשיעור הקולות המבזבזים ב-2015 נבעה אפוא ממעבר קולות ממפלגות קטנות, שאינן עוברות את אחוז החסימה, למפלגות גדולות, ולא מירידה בשיעורי ההצבעה. ראו:

Comparative Study of Electoral Systems, [Module 4: Macro Report \(Turkey\)](#), accessed December 30, 2018.

¹⁵ באנגלית משמשים מושגים שונים לתיאור התופעה, ובהם: alliances, joint lists, electoral coalitions, electoral blocks. לא מן הנמנע שיש שונות גם בהסדרים המשפטיים להסדרת הריצה המשותפת של כמה מפלגות.

¹⁶ עפרה אידלמן, [הרשימה הערבית החדשה: משותפת, לא מאוחדת](#), [הארץ](#), 30 בינואר 2015. ראו במיוחד את דבריו של חה"כ זחאלקה המצוטטים שם: "אחרי העלאת אחוז החסימה התחלנו לדבר על איך הופכים את הקללה לברכה, וכיצד להתגבר על אחוז החסימה. זו הפעם הראשונה בהיסטוריה הערבית כולה שיש אחדות בין הזרם הקומוניסטי,



חששן של מפלגות קטנות כי לא יעמדו באחוז החסימה החדש, שעמד לראשונה על 1.5%, הביא את המפלגות מפ"ם ושינוי לחבור למפלגה שלישית גדולה יותר, ר"צ, ולהקים יחד את רשימת מרצ; ואת המפלגה החסידית "אגודת ישראל" והמפלגה הליטאית "דגל התורה" (שהתפצלה מאגודת ישראל ב-1988) – להתמודד יחד ברשימה המשותפת "יהדות התורה".¹⁷

המתח הבסיסי בין עקרון המשילות לעקרון הייצוג בא לידי ביטוי גם כאן: התמודדותן של מפלגות קטנות במסגרת רשימה משותפת רצויה, מפני שהיא עשויה להפחית את הפיצול של בית הנבחרים ולהגביר את המשילות. כמו כן, הכורח לרוץ יחד עשוי לשרת את היציבות משום שכך ימותנו עמדות של מפלגות קטנות המתמודדות על אותו פלח בוחרים, שאלמלא כן היו מקצינות עמדות כדי להיבדל זו מזו,¹⁸ ובאופן זה "לפחות חלק מן המחלוקות נפתרות בתוך הבריתות ולא מובאות לכנסת, שגם כך מפוצלת להרבה סיעות".¹⁹

מנגד, יש הטוענים כי רשימה משותפת לכמה מפלגות יוצרת קושי עקרוני בשל צמצום מגוון העמדות ופגיעה בייצוג. זאת ועוד, מן הבחינה המעשית, כל עוד אין ערובה לכך שהרשימות לא תתפרקנה למפלגות המקוריות אחרי הבחירות, ייתכן שרשימות משותפות לא באמת יפחיתו את הפיצול של בית הנבחרים.²⁰ בהקשר זה יצוין כי מדינות רבות, ובהן ישראל, מאפשרות ריצה משותפת של כמה מפלגות ברשימה אחת, ואילו מדינות אחדות אוסרות זאת – אף שיתכן קושי לאכוף את האיסור. מדינות מסוימות המתירות התמודדות ברשימה משותפת מחילות לעיתים סף גבוה יותר על רשימות אלה (למשל פולין וצ'כיה); ייתכן שהמטרה בהצבת סף גבוה יותר היא סגירת מה שנתפס כפרצה בחוק, המאפשרת לעקוף את אחוז החסימה הכללי.²¹

1.5. תדירות השינוי, קצב ההסתגלות והאינטרס הפוליטי

הדוגמה של בזבוז הקולות בטורקיה בעקבות קביעת אחוז חסימה של 10%, ממחישה כי ייתכן שהמערכת הפוליטית – הן המפלגות והן ציבור הבוחרים – תזדקק לזמן כדי להסתגל לשינוי באחוז החסימה החוקי. נשאלת השאלה כמה זמן דרוש להסתגלות זו, וכמו כן, אם רוצים לשוב ולעדכן את אחוז החסימה – כמה מערכות בחירות ראוי להמתין בין עדכון למשנהו, כלומר, כמה זמן נדרש כדי להבין אם השינוי הביא לתוצאות המבוקשות. יש המציעים להעדיף כמה פעימות מתונות ידועות מראש על שינוי חד, שכן הדבר עשוי לאפשר הסתגלות הדרגתית לשינוי.²² עם זאת, אין הסכמה בשאלה מה ייחשב שינוי חד ומה ייחשב

האיסלאמיסטי והלאומי... אמרנו מלכתחילה שנשים את ההבדלים האידיאולוגיים בצד ונתמקד במשותף הפוליטי, בקונטקסט הפרלמנטרי, שבו רב המאחד על השונה."

¹⁷ גדעון דורון, **משטר נשיאותי לישראל**, ירושלים, 2006, עמ' 59.

¹⁸ חן פרידברג ואחרים, "השיטה היחסית וסף החסימה החוקי במבט השוואתי", בתוך גדעון רהט ואחרים (עורכים), **תיקון שיטת הממשל בישראל** (עמ' 31–45), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013, עמ' 38.

¹⁹ גדעון רהט, **לא לגעת באחוז החסימה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 25 באוקטובר 2017.

²⁰ בישראל היו פיצולים רבים לאורך ההיסטוריה, והסוגיה הוסדרה לראשונה בשנת 1991. אסף שפירא, **פיצול סיעות העבודה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 18 בינואר 2011. עד למועד פיזור של הכנסת ה-20, שבה אחוז החסימה היה 3.25%, הרשימות המשותפות (הרשימה הערבית המשותפת, הבית היהודי ויהדות התורה) כיהנו כסיעות משותפות ולא התפלגו לאחר בחירתן.

²¹ בהקשר זה יצוין כי **בבולגריה** תיקון לחוק שאמור היה ליצור דיפרנציאציה בין אחוז החסימה למפלגות (4%) לעומת רשימות משותפות של כמה מפלגות (8%) נפסל בשנת 2009 בבית המשפט החוקתי, שפירש את ההוראה כנוגדת סעיף בחוקה הקובע שוויון הזדמנויות בבחירות. ראו:

Electoral System Change in Europe since 1945, **Bulgaria**, accessed December 30, 2018, p. 20.

²² עופר קניג, **אחוז החסימה, קולות מבוזבזים ורמת היחסיות של השיטה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 14 בינואר 2015; גדעון רהט ואחרים (עורכים), **תיקון שיטת הממשל בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013, עמ' 114.



שינוי מתון.²³ כמו כן, השוואת תדירות השינויים באחוז החסימה הארצי לאורך השנים ב-20 מדינות דמוקרטיות מעלה כי ככלל מדינות ממעטות לשנות את אחוז החסימה; **רוב המדינות לא שינו את אחוז החסימה הארצי כלל או שינו אותו פעם אחת, ורק ישראל שינתה את אחוז החסימה ארבע פעמים (ראו פרק 3).**

חשוב לציין כי היקף השינויים ותכיפותם עשויים לנבוע גם מאינטרסים פוליטיים ולא רק מן השיקולים המערכתיים העקרוניים – עקרון המשילות מול עקרון הייצוג. נראה כי המפלגות הקטנות שאינן עוברות את אחוז החסימה או אלו שמסירות את מועמדותן במהלך מערכת הבחירות, הן המפסידות מהעלאת אחוז החסימה, ואילו המפלגות הבינוניות והגדולות צפויות להתחזק על חשבונן, ולכן ירוויחו מהעלאת אחוז החסימה. אולם ייתכן גם מצב הפוך, שבו דווקא מפלגות קטנות יבקשו להעלות את אחוז החסימה כדי למנוע תחרות ממפלגות קטנות יריבות שעלולות לאיים עליהן. למשל, מפלגת התחייה הייתה אחת היוזמות של העלאת אחוז החסימה לקראת הבחירות לכנסת ה-13 בשנת 1992, ככל הנראה כדי למנוע כרסום בכוחה מצד יריבות שעמדו להתמודד מולה.²⁴

יתר על כן, ייתכן כי דווקא מפלגות גדולות יפעלו להוריד את אחוז החסימה, כדי להביא לפיצול של רשימות שהתאחדו ולירידה בכוחן, בין השאר במחשבה שחלק מן המפלגות הללו יתמודדו לבדן ולא יצליחו לעבור את אחוז החסימה, וכך כוחו של ציבור הבוחרים המשותף להן יקטן.²⁵

שינוי אחוז החסימה אף עשוי להשפיע על חלוקת הכוח בין גושים. עקב העלאת אחוז החסימה בבחירות לכנסת ה-13 (1992) "אבדו לימין באותן בחירות למעלה מ-100,000 קולות (כולל כ-32,000 הקולות שניתנו למפלגת התחייה) שלולא השינוי בשיעור החסימה היו מתווספים אליו, ומאפשרים למנהיג הליכוד יצחק שמיר להרכיב קואליציה איתנה [במקום ליצחק רבין]."²⁶

נוכח האמור לעיל, מתמודדים וגופים פוליטיים עשויים לפעול לשינוי אחוז החסימה באופן שלהערכותם ייטיב עימם בטווח המיידי, לפי התפתחויות עכשוויות במפה הפוליטית, ולא דווקא לפי שיקולים מערכתיים-עקרוניים ארוכי טווח. מוטיבציות פוליטיות עכשוויות עשויות להביא לשינויים תכופים באחוז החסימה, באופן שיערער את היציבות ויפגע באמון הציבור בהגיונות שיטת הבחירות. נוסף על כך, עשויה להתעורר שאלה בדבר אופן החקיקה הראוי לעניין שינויים משטריים, שבהם מתמודדים וגופים פוליטיים משנים את "כללי המשחק" שלפיהם הם עצמם פועלים.²⁷

²³ איש מדעי המדינה, ארנד ליפהארט, הציע במחקרו ההשוואתי המקיף על שיטות בחירות, כי שינוי של 20% ומעלה בגובה הסף ייחשב לא לתיקון טכני בלבד, כי אם לשינוי מהותי של שיטת הבחירות. עם זאת, מדובר בהגדרה שרירותית למטרות המחקר, שאין לה תימוכין אמפיריים.

Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*, Oxford, 1994, p. 13.

²⁴ בין מובילי החוק היה ח"כ גדעון שפט מן התחייה, שבנוסח הצעת החוק לדיון מוקדם ביקש להעלות את אחוז החסימה מאחוז אחד ל-2.5% (בפועל הוא עלה ל-1.5%). ראו: הכנסת ה-12, דברי הכנסת, ישיבה (262), 4 בפברואר 1991, עמ' 4. על המוטיבציות של תנועת התחייה, ראו: גדעון דורון, **משטר נשיאותי לישראל**, ירושלים, 2006, עמ' 58–59. בסופו של דבר התחייה לא עברה את אחוז החסימה; אילו נותר אחוז החסימה ברמתו המקורית, היא הייתה נכנסת לכנסת.

²⁵ יוסי ורט, **פרשנות – מה מסתתר מאחורי יוזמת הורדת אחוז החסימה של נתניהו**, הארץ, 21 בספטמבר, 2018, עודכן: 4 בדצמבר 2018, כניסה: 30 בדצמבר 2018.

²⁶ גדעון דורון, **משטר נשיאותי לישראל**, ירושלים, 2006, עמ' 58–59.

²⁷ בהקשר ליוזמה להורדת שינוי אחוז החסימה, מתריע איש מדע המדינה פרופ' גדעון רהט, על "בעיה מרכזית בנוף הפוליטי שלנו – השינוי התכופ בכללי המשחק, המונע מאינטרס פוליטי-מפלגתי מיידי וקצר אופק (מוטעה פעמים רבות, כפי שמגלה ניתוח של העלאות קודמות [של אחוז החסימה] ותוצאותיהן) ולא מחזון משטרי אמיתי. לא לגיטימי שבכל פעם שמישהו יחשוב ששינוי כללי המשחק הדמוקרטי משתלם לו – הוא ישנה אותו", גדעון רהט, **לא לגעת באחוז החסימה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 25 באוקטובר 2017. בהקשר זה מעניין לציין כי ברפורמה חוקתית ביוון ב-2001 נקבע כי שינויים בשיטת הבחירות יוכלו לעבור ברוב רגיל, אך במקרה כזה **כניסתם לתוקף אינה מיידיית אלא מושהית למערכת הבחירות השנייה לאחר התיקון**. כדי להחיל את התיקון מיידיית, יש צורך ברוב מיוחס של שני שלישים. וראו:

Electoral System Change in Europe since 1945, [Greece](#), accessed: December 30th 2018, p. 20.



2. השוואת אחוז החסימה החוקי הארצי: השיטה הארצית, השיטה המחוזית ושיטות

מעורבות

בפרק זה מובאת סקירה של אחוז החסימה שהונהג בבחירות לבית הנבחרים²⁸ ב-18 מדינות דמוקרטיות, ובראשן ארבע מדינות שבהן שיטת בחירות יחסית-ארצית כמו השיטה הנהוגה בישראל. לצדן, נסקרות להלן עוד חמש מדינות שבהן בחירות מחוזיות, ועם זאת מונהג בהן אחוז חסימה ארצי, ותשע מדינות שבהן שיטת בחירה מעורבת, שבה חלק מן המושבים מחולקים לפי שיטת בחירות יחסית ארצית ועליה חל אחוז חסימה ארצי.²⁹

המשותף לכל המדינות הללו הוא שמונהג בהן אחוז חסימה ארצי כפי שנהוג בישראל.³⁰

מדינות שבהן הבחירות לבית הנבחרים הן בשיטה רובית מחוזית בלבד לא נכללות בסקירה, מכיוון שבשיטה זו ממילא אין נטייה לריבוי מפלגות, וככלל, לא מונהג בה אחוז חסימה.³¹

2.1. שיטות בחירות ארציות

ישראל נמנית עם קבוצה קטנה של חמש מדינות שבהן הבחירות הן ארציות.³² כלומר, במקום שהמדינה תחולק לכמה מחוזות בחירה, כנהוג ברוב מדינות העולם, בבחירות ארציות כל צירי בית הנבחרים נבחרים במחוז בחירה אחד, הכולל את המדינה כולה. לצד ישראל, שבה חלוקת כל 120 המושבים בכנסת נעשית בהתאם לספירת הקולות הארצית, נוהגות כך גם הולנד, מונטנגרו, סלובקיה, וסרביה.³³ בכל המדינות הללו המושבים מחולקים בשיטה היחסית, כלומר, כל מפלגה מקבלת ייצוג בבית הנבחרים לפי קולותיה בקרב הבוחרים.

²⁸ במדינות שבהן שני בתים, ההשוואה היא לבית התחתון, שהוא המייצג הראשי של ציבור האזרחים ובו נעשית עיקר עבודת החקיקה, ושכלל המדינות נבחר בבחירות כלליות (לעומת הבית העליון, שבחלק מן המדינות נציגיו מתמנים ואינם נבחרים).

²⁹ אלא אם צוין אחרת, המידע לקוח מתוך מאגר [PARLINE](#) של האיחוד הבין-פרלמנטרי (ה-IPU), שבאמצעותו אוחד מידע במהלך חודש דצמבר 2018. יצוין כי שיטות בחירות עשויות להשתנות מעת לעת, וייתכן פער זמנים מסוים בין השינויים בשיטת הבחירות של מדינה עד לעדכון המאגר, אך ככלל מאגר PARLINE הוא מקור מוסמך ועדכני.

³⁰ לבד מניו זילנד, כלולות בסקירה דמוקרטיות אירופאיות בין שנהוג בהן משטר דמוקרטי מתום מלחמת העולם השנייה, בין שהפכו לדמוקרטיות מאוחר יותר, רבות מהן בראשית שנות התשעים, בעקבות נפילת הגוש הקומוניסטי. לא נכללות מדינות שבהן בחירות יחסיות אך לא מונהג בהן אחוז חסימה ארצי, ובכללן אירלנד, בלגיה, פורטוגל, פינלנד, ציילה ושווייץ. כמו כן לא נכללות מדינות שבהן שיטה רובית (שכלל אין בה אחוז חסימה) כגון ארה"ב, בריטניה, צרפת וקנדה. מדינות סווגו כדמוקרטיות אם בשנת 2017 קיבלו ציון של שמונה ויותר במדד הדמוקרטיה [Polity IV](#) – מדד מקובל בחקר מדע המדינה לקביעת מידת הדמוקרטיה של מדינות. המדד הוא בין 10 (דמוקרטיה מלאה) לבין -10 (אוטוקרטיה מלאה).

³¹ בשיטה הרובית – הנהוגה, בין השאר, בבריטניה ובארה"ב – מספר מחוזות בחירה כמספר חברי בית הנבחרים, ובכל מחוז נבחר מועמד יחיד שזכה במרב הקולות (בדרך כלל מאחת משתי מפלגות גדולות). להרחבה על שיטות בחירות שונות ולהבדלים ביניהן, ראו: שילה הטיס רולף, הצעות לשינוי שיטת הממשל ושיטת הבחירות בישראל: סקירה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2010;

Andrew Reynolds et al., [Electoral System Design: The New International IDEA Handbook](#), International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005.

³² רז איזנברג ולירן הרסגור, "תפוחים, תפוזים ואחוז החסימה: שיטת הבחירות הישראלית 2015 במבט השוואתי", בתוך מיכל שמיר וגדעון רהט (עורכים) הבחירות בישראל 2015, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017, עמ' 64.

³³ יצוין כי כיום בית הנבחרים במולדובה, המונה 101 חברי פרלמנט, נבחר אף הוא בבחירות ארציות, ובהן הונהג אחוז חסימה של 6% למפלגות, 9% לרשימות משותפות לשתי מפלגות, ו-11% לרשימות של שלוש מפלגות ומעלה. עם זאת, בשנת 2017 נעשתה רפורמה מקיפה בשיטת הבחירות, כך שהבחירות שעתידות להתקיים במולדובה בשנת 2019 יתקיימו בשיטה של בחירות מחוזיות מעורבת עם מושבי פיצוי ארציים, בדומה לדגם בגרמניה (ראו בסעיף [2.3 בהמשך](#)). על השיטה הארצית שהוחלפה ראו:

Bakken Metter & Sorescu Adrian, [Electoral System Design in Moldova](#), Promo-LEX Association, accessed: December 30th 2018.



אחוז החסימה החוקי הארצי במדינות שבהן בחירות יחסיות ארציות (ובהן ישראל)

מדינה	סה"כ מושבים בבית הנבחרים	הסף המתמטי הטבעי	אחוז החסימה	הערות
הולנד	150	0.66%	0.67%	כיוון שאחוז החסימה קרוב לסף המתמטי הטבעי, אין לו כמעט משמעות מעשית.
מונטנגרו	81	1.22%	3%	אם שום מפלגה מאלה שנרשמו כנציגות של קבוצת מיעוט (עד 15% מן האוכלוסייה) לא צלחה את סף החסימה, אותן המפלגות שבכל זאת השיגו 0.7% מן הקולות זכאיות שקולותיהן ייספרו יחד, כאילו הן רשימה אחת. אם מפלגות שמייצגות את המיעוט הקרואטי לא עברו את אחוז החסימה – גם לא באופן שתואר לעיל – ייתכן מושב אחד למפלגה הגדולה ביותר של מיעוט זה, ובלבד שזכתה ל-0.35% מן הקולות לפחות.
סלובקיה	150	0.66%	5%	
סרביה	250	0.40%	5%	פטור למפלגות שמייצגות מיעוטים אתניים המוגדרים בחוק.
ישראל	120	0.83%	3.25%	

כאמור, בהיעדר קביעה חוקית של אחוז חסימה, כניסת המפלגות לבית הנבחרים מוגבלת על ידי סף מתמטי טבעי, שמושפע בעיקר ממספר המושבים במחוז הבחירה. במדינות שבהן בחירות ארציות יש למעשה מחוז בחירה אחד בלבד, ובו מספר רב למדי של מושבים – מ-81 מושבים במונטנגרו ועד 250 מושבים בסרביה (ראו בטבלה 1 לעיל). לכן, הסף המתמטי הטבעי במדינות אלה נמוך, כלומר, בהיעדר מגבלה חוקית, אפילו שיעור קטן מאוד של הקולות יאפשר למפלגות לזכות במושב, מ-0.4% מן הקולות בסרביה, דרך 0.83% בישראל, ועד 1.22% במונטנגרו. כיוון שכך, במדינות שבהן נערכות בחירות ארציות, ובכללן ישראל, אם לא נקבע אחוז חסימה חוקי, בולט המתח שבין עקרון הייצוגיות לעקרון המשילות: מצד אחד מתאפשרת **ייצוגיות ברמה גבוהה מאוד**, שכן אפילו קבוצות מיעוט קטנות בשולי החברה עשויות לזכות בייצוג בבית הנבחרים; מצד אחר, תיתכן **פגיעה במשילות** בשל קושי רב לגבש קואליציות יציבות עקב פיצול של בית הנבחרים, המוחרף על ידי ריבוי מפלגות קטנות.

בפועל, בכל המדינות הללו, למעט הולנד, הוגדר אחוז חסימה חוקי המגביל את האפשרות לקבל ייצוג בבית הנבחרים, ובו בזמן עשוי לשפר את המשילות. בהולנד אחוז החסימה החוקי זהה לסף המתמטי הטבעי, כך שלמעשה הוא חסר משמעות. בשאר המדינות נקבע סף חוקי, מ-3% במונטנגרו, דרך 3.25% בישראל, עד 5% בסלובקיה ובסרביה. במדינות שבהן נערכות בחירות ארציות, אחוז החסימה החוקי מביא לכך שהייצוגיות הגבוהה מאוד של השיטה נפגעת במידת-מה, אך במקביל מתמתנת הפגיעה במשילות, כיוון שנמנעת כניסתן של מפלגות קטנות או סקטוריאליות במיוחד לבית הנבחרים, והסבירות לפיצול מפלגתי משמעותי קטנה. זאת ועוד, עצם הפגיעה בייצוגיות עשויה להצטמצם עוד בזכות הסדרים מיוחדים למיעוטים אתניים, למשל אלו שנמצאים במונטנגרו ובסרביה.



אחוז החסימה בישראל

שיטת בחירות יחסיות ארציות מונהגת בישראל מאז היווסדה. בבחירות שנערכו בשנת 1949 לאסיפה המכוננת, שהפכה לכנסת הראשונה, לא הונהג אחוז חסימה חוקי. עם זאת, חלוקת המנדטים נעשתה באופן שקבלת מנדט הותנתה בקבלת 1/121 (0.83%) מן הקולות לפחות – כלומר, הסף המתמטי הטבעי.³⁴ מן הכנסת השנייה ועד היום הונהג אחוז חסימה חוקי בארבע תקופות,³⁵ כפי שאפשר לראות בתרשים 2:



התקופה הראשונה, שבה נקבע אחוז החסימה על 1%, היא גם התקופה הארוכה ביותר. היא נמשכה מן הכנסת השנייה (1951) ועד הכנסת ה-12, ובסך הכול 11 כנסות (41 שנה). בבחירות לכנסת ה-13 (1992) הועלה אחוז החסימה ל-1.5%, והוא נותר ברמתו זו עד הכנסת ה-16, ובסך הכול ארבע כנסות (14 שנה). מן הכנסת ה-17 (2006) ועד הכנסת ה-19, ובסך הכול 3 כנסות (9 שנים), הועלה אחוז החסימה ל-2%. מן הכנסת ה-20 (2015) והלאה אחוז החסימה הוא 3.25%. אם כן, וכפי שאפשר לראות בתרשים 2, **השינויים באחוז החסימה החוקי הולכים ונעשים תכופים, כך שפרקי הזמן שבהם חלה כל רמה חדשה הולכים ומתקצרים** (11 כנסות, 4 כנסות, 3 כנסות, ונכון לעכשיו – 2 כנסות).

2.2. שיטות מחוזיות, שבהן אחוז חסימה ארצי חל על ההצבעה המצרפית בכלל המחוזות

בבחירות מחוזיות המדינה נחלקת לכמה מחוזות בחירה שבכל אחד מהם כמה מושבים. בחירות מעין אלה נהוגות במדינות דמוקרטיות רבות, אך רק בחלקן קבלת המושבים במחוז מותנית באחוז חסימה חוקי ארצי (להמחשה ראו מסגרת).

דוגמה לסף ארצי בבחירות מחוזיות: הדגם הצ'כי

בצ'כיה כל 200 צירי בית הנבחרים נבחרים ב-14 מחוזות. אחוז החסימה החוקי בצ'כיה נקבע ל-5% מן הקולות הארציים. משמעות הדבר: אפילו אם מפלגה קיבלה, למשל, 20% מן הקולות באחד מ-14 המחוזות באופן שאמור היה לזכות אותה במושבים באותו המחוז, היא תוכל לממש את המושבים רק אם קיבלה קולות גם במחוזות בחירה נוספים בהיקף שמסתכם ב-5% לפחות מכל הקולות הארציים.

כפי שאפשר לראות בטבלה 2, במדינות שבהן נערכות בחירות מחוזיות ונקבע אחוז חסימה ארצי, שיעורו הוא 3% ביוון, 4% בבולגריה ובסלובניה, ו-5% בלטביה, בפולין ובצ'כיה.

³⁴ פקודת הבחירות לאסיפה המכוננת תשי"ט-1948, סעיף 30(א).

³⁵ תחילת התקופה שבה הוחל כל אחוז חסימה נקבעה במועד הבחירות שבהן הוחל לראשונה אחוז החסימה החדש, גם אם מטבע הדברים התיקון בחוק התקבל במועד מוקדם יותר.

³⁶ 3.25% מ-120 הם 3.9 מושבים, ואף שתיאורטית ייתכן עיגול כלפי מטה של המושבים (בתלות במבנה עודפי הקולות של שאר הרשימות), תסריט זה כלל אינו סביר. לפי פרוץ אברהם דיסקין, אפילו 3% מן הקולות "זה דה-פקטו ארבעה מנדטים", וראו: הכנסת ה-19, ועדת החוקה, חוק ומשפט, הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות) והצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 61) (העלאת אחוז החסימה והגברת המשילות), התשע"ג-2013, 5 בפברואר 2014, עמ' 4.



הכנסת

אחוז החסימה החוקי הארצי במדינות שבהן בחירות מחוזיות

מדינה	סה"כ מושבים בבית הנבחרים	מספר מחוזות ³⁷	טווח מושבים במחוז (ממוצע)	אחוז חסימה החוקי הארצי	הערות
בולגריה	240	31	2-15 (7.7)	4%	אחוז החסימה נוגע למפלגות (בין שהן עצמאיות, בין כחלק מרשימה משותפת; הבחנה בחוק הבחירות בין מפלגות לרשימות משותפות נפסלה בפסק דין של בית המשפט החוקתי). מועמד עצמאי (שלא במסגרת מפלגה) פטור מאחוז החסימה. ³⁸
יוון ³⁹	300	56	1-44 (4.25) ⁴⁰	3%	אחוז החסימה חל על 238 המושבים במחוזות; אך רק מי שזכה במושבים במחוזות עשוי להשתתף בחלוקת יתר המושבים (כלומר, כמו בשאר המדינות בטבלה, גם ביוון מפלגה שלא עברה את אחוז החסימה הארצי לא תיוצג כלל).
סלובניה ⁴¹	90	8	11	4%	אחוז החסימה חל על 88 מושבים, שמחולקים בשמונה מחוזות בני 11 מושבים כל אחד. נוסף לזה, מוגדרים שני מחוזות בחירה ייעודיים: אחד למיעוט האיטלקי ואחד למיעוט ההונגרי. בכל אחד מהם נבחר נציג בשיטה הרובית; אחוז החסימה אינו חל בשני מחוזות אלו.
פולין	460	41	7-19 (11.2)	5%	הסף לרשימות משותפות הוא 8%. מפלגות של מיעוטים פטורות מאחוז החסימה.
צ'כיה	200	14	5-25 (14.3)	5%	הסף לרשימות משותפות הוא: 10% לשתי מפלגות; 15% לשלוש מפלגות; 20%-1 לארבע מפלגות ומעלה.

יש לציין כי **בעיית ריבוי מפלגות קטנות איננה מאפיינת בחירות מחוזיות**, משום שמספר המושבים בכל מחוז בדרך כלל נמוך יחסית, כך שממילא (בשל הסף המתמטי הגבוה) שיעור הקולות הדרוש כדי לזכות במושב במחוז הוא יחסית גבוה – והדבר מקשה על המפלגות הקטנות לזכות בייצוג.

יוצאות מן הכלל לעניין זה הן מפלגות של מיעוטים, אם מיעוטים אלו מרוכזים באזורים גיאוגרפיים חופפים למחוזות הבחירה. מפלגה המייצגת מיעוט אתני שזכתה לשיעור גבוה של בוחרים במחוז הבחירה יכולה לזכות בייצוג אף ששיעור הבחירה בה באוכלוסייה הכללית נמוך. באופן זה, בחירות מחוזיות עשויות לאפשר ייצוג למיעוטים אתניים, ולעיתים אף יש מחוזות ייעודיים לכך (למשל מחוזות למיעוט האיטלקי ולמיעוט הרומני בסלובניה). אולם בהיעדר הסדר שכזה, דומה שמשמעות **ייחודית של אחוז חסימה ארצי בבחירות מחוזיות היא הגבלת כניסתן של מפלגות מקומיות, שהתמיכה בהן אינה חוצה אזורים גיאוגרפיים, לבית הנבחרים הלאומי.**

2.3. שיטות מעורבות, שבהן אחוז חסימה ארצי חל רק על חלק ממושבי בית הנבחרים

מדינות רבות בחרו לשלב כמה שיטות בחירה בבחירות לבית הנבחרים. אחד השילובים הוא של בחירות מחוזיות ובחירות ארציות, כך שחלק מן המושבים מחולקים לפי שיטה מחוזית (רובית או יחסית), והיתר – לפי שיטה יחסית ארצית. במסמך זה, שיטות מעין אלה יכוננו שיטות מעורבות. בסקירת מדינות שבהן נהוגה שיטה מעורבת נציין לא רק את הסף החוקי הארצי הנהוג אלא אף את מספר מושבי בית הנבחרים שסף זה חל עליהם.

³⁷ כאשר חלוקת הארץ היא בהיררכיה של כמה רמות (tiers), הכוונה למחוז ברמה הנמוכה ביותר (first tier).

³⁸ Electoral System Change in Europe since 1945, [Bulgaria](#), accessed December 30, 2018.

³⁹ מתוך 300 המושבים, 238 מחולקים במחוזות, 12 נוספים הם מושבים ארציים שחלוקתם מתבססת על הישגי המפלגות ברמה הכלל-ארצית, ו-50 המושבים הנותרים ניתנים כבונוס למפלגה הגדולה ביותר. להרחבה ראו: טייב יעל, [הסדרים חוקיים שעניינם הוספת מושבים כבונוס לרשימה הגדולה בבית הנבחרים – סקירה משווה](#), תחום חקיקה ומחקר משפטי, הלשכה המשפטית, הכנסת, 23 ביולי 2015.

⁴⁰ פירוט חלוקת מספר המושבים לפי אזורי בחירה באתר [משרד הפנים של יוון](#), כניסה: 31 בדצמבר 2018.

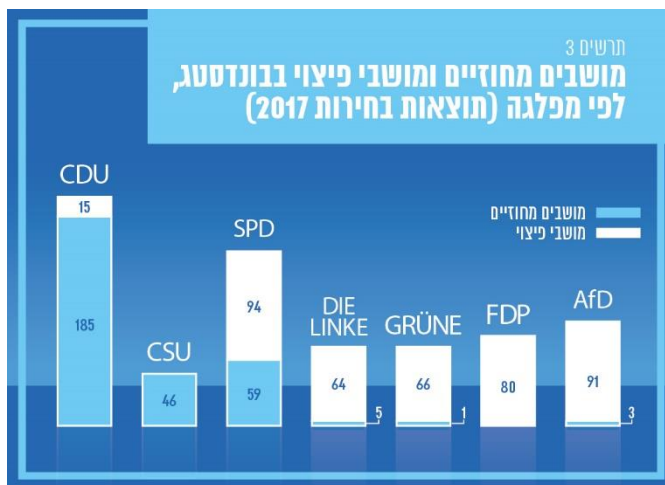
⁴¹ [נציבות הבחירות של סלובניה](#); [הפורטל הממשלתי למידע בשפה האנגלית על סלובניה](#), כניסה 12 בדצמבר 2018.



לצורך המחשה, נתאר את השיטה בגרמניה, שנחשבת לחלוצה של שיטת הבחירות המעורבות. בגרמניה יש להטיל שני פתקים: פתק למועמד יחיד (שבדרך כלל מתמודד מטעם אחת המפלגות) במחוז הבחירה של המצביע, ופתק מפלגתי, שנספר בבחירות ארציות. מתוך מינימום של 598 נציגים בבית הנבחרים (הבונדסטג),⁴² מחצית הנבחרים נבחרת בבחירות מחוזיות, ומחציתם מחולקת בבחירות ארציות כדלקמן:

- **299 המושבים המחוזיים** מחולקים ב-299 מחוזות בחירה של נציג יחיד, שבהם נבחר המועמד בשיטה **הרובית**, כלומר, נבחר מי שהשיג את מרב הקולות במחוז. בדרך כלל, בשיטה זו מצליחים מועמדים שנמנים עם אחת המפלגות הגדולות, ואילו שיעור התמיכה במפלגות קטנות לא מספיק לקבלת המושב, וקולותיהן יורדים לטמיון. לכן, חלוקת המושבים בשיטה זו מיטיבה עם המפלגות הגדולות, ואיננה יחסית. **מושבים אלה אינם מותנים באחוז חסימה חוקי כלשהו.**

- **299 מושבים ארציים (לכל הפחות) מוקצים ברמה הארצית ומכונים "מושבי פיצוי"**, משום שהם משמשים לפיצוי מפלגות שיש להן תת-ייצוג בבחירות המחוזיות (בדרך כלל המפלגות הקטנות). מושבי



הפיצוי מחולקים בין המפלגות ומתווספים על 299 המושבים שחולקו במחוזות, באופן שנועד להבטיח שכל מפלגה תיוצג בבית הנבחרים הלאומי ביחס לשיעור התמיכה בה ברמה הארצית. במידת הצורך, מוקצים מושבי פיצוי מעבר ל-299 המושבים, כדי להבטיח את יחסיות הייצוג ברמה הלאומית. למשל, בבחירות 2017 נדרשו 410 מושבי פיצוי כדי להפוך את הבחירות ליחסיות (ראו תרשים 3).⁴³

אם כן, אחוז החסימה החוקי בגרמניה חל על מושבי הפיצוי – 299 מושבים לפחות. ההשתתפות בחלוקת מושבים אלה מותנית בכך שהמפלגה הגיעה לסף 5% מן הקולות הארציים, אן שהשיגה שלושה מושבים לפחות במחוזות.

בחירות בשיטה מעורבת שבה מושבי פיצוי נהוגות גם במדינות נוספות, כמפורט בטבלה 3. אף שייתכנו הבדלים בין המדינות בהיבטים רבים,⁴⁴ המשותף להן הוא שאחוז החסימה החוקי הנהוג בהן חל רק על מושבי הפיצוי הארציים, אשר מחולקים לפי השיטה היחסית.

כפי שאפשר להתרשם מן הנתונים בטבלה 3 להלן, אחוז החסימה הארצי נע בין 2% בדנמרק ועד 6% במולדובה. שיעור מושבי הפיצוי משתנה ממדינה למדינה – בין 11.2% מכלל מושבי בית הנבחרים בשוודיה ועד 63.2% באיטליה. פטור מעמידה באחוז החסימה הארצי כתנאי להשתתפות בחלוקת מושבי הפיצוי הארציים ניתן בכמה מקרים כאשר מפלגה זכתה בנציגות מספקת במחוזות. למשל, בגרמניה דרושים שלושה מושבים מחוזיים (כלומר, נציגים בשלושה מחוזות שונים, ובסך הכול כ-0.5% ממושבי בית

⁴² זהו מספר המושבים ההתחלתי, אך בגרמניה, כמו גם במדינות נוספות שבהן נהוגה שיטת הפיצויים, ישנם מצבים שבהם יחסיות השיטה מצריכה תוספת של מושבים. בפועל, כיום מכהנים 709 חברים בבית הנבחרים, כלומר, 111 מושבים יותר ממספר החברים ההתחלתי.

⁴³ עיבוד הנתונים מתוך [תוצאות הבחירות \(אנגלית\) באתר משרד הפנים של גרמניה](#), כניסה: 17 בדצמבר 2018.

⁴⁴ ובין השאר: **מספר הפתקים** (שני פתקים – אחד למחוז, אחד למפלגה ברמה הארצית – נהוגים למשל בגרמניה ובניו זילנד, ולעומת זאת, בדנמרק ובשוודיה פתק יחיד משמש הן למחוזות והן למושבי הפיצוי); **סוג המחוז** (מועמד יחיד בשיטה רובית בגרמניה וניו זילנד, לעומת מחוזות בחירה רבי מושבים, המחולקים לפי שיטה יחסית בדנמרק ובשבדיה); **מספר חברי בית הנבחרים** קשיח (אוסטריה) או משתנה (גרמניה וניו זילנד).



הנבחרים) כדי "לעקוף" את אחוז החסימה ולהשתתף בחלוקת מושבי הפיצוי, ואילו באוסטריה, בדנמרק ובניו זילנד מספיק לכך מושב מחוזי אחד בלבד (0.55% ממושבי בית הנבחרים באוסטריה ובדנמרק, 0.83% מהמושבים בניו זילנד).

טבלה 3 אחוז החסימה הארצי ומושבי הפיצוי שהוא חל עליהם במדינות שיש בהן בחירות מעורבות				
מדינה	סה"כ מושבים בבית הנבחרים ⁴⁵	מספר מושבי הפיצוי ושיעורם מסה"כ מושבי בית הנבחרים	אחוז חסימה החוקי הארצי למושבי הפיצוי	הערות
אוסטריה	183	כחצית המושבים ⁴⁶	4%, או מושב מחוזי אחד לפחות	
איטליה	630	398 (63.2%)	3%	10% לרשימות משותפות (לצורך כך נספרים רק קולות של מפלגות בתוך הרשימה שהשיגו 1% לפחות מן הקולות). ⁴⁷
אסטוניה	101	26 (25.7%)	5%	
גרמניה	598	299 (50%)	5%, או שלושה מושבים מחוזיים	מיעוטים פטורים מסף 5%. ⁴⁸
דנמרק	179	40 (22.3%)	2%, או מושב מחוזי אחד לפחות, או קולות בהיקף של שני מושבים אזוריים ⁴⁹	
הונגריה	199	93 (46.7%)	5%	אחוז החסימה לרשימות משותפות הוא 10% לשתי מפלגות, ו-15% לשלוש מפלגות ומעלה. בהונגריה יש 13 מיעוטים רשמיים, שמפלגותיהן זכאיות לקבל את מושבן הראשון ברבע מן הקולות הדרושים למושב רגיל.
מולדובה ⁵⁰	101	50 (49.5%)	6%	8% לרשימות משותפות.
ניו זילנד	120	49 (40.8%)	5%, או מושב מחוזי אחד לפחות	הייצוג למאורים (קבוצה ילידית) מובטח באמצעות שבעה מחוזות ייעודיים, שבהם מרוכזת אוכלוסייה זו.
שוודיה	349	39 (11.2%)	4%	יצוין כי אפשר היה לסווג את שוודיה גם בקטגוריה של המדינות שבהן נהוגה שיטת בחירה מחוזית עם אחוז חסימה ארצי (ראו לעיל), שכן 310 המושבים הנותרים נבחרים בבחירות מחוזיות, שבהן אחוז חסימה ארצי של 4% או אחוז חסימה מחוזי של 12%.

⁴⁵ מספר מושבים מינימלי, שעשוי לגדול בהתאם לצורך במושבי פיצוי (כך, למשל, בגרמניה נוספו 111 מושבים מעבר למינימום).

⁴⁶ חלוקת המושבים באוסטריה נעשית בשלוש רמות: מחוזות, אזורים על-מחוזיים, ורמה כלל-ארצית. אחוז החסימה חל על הרמה השנייה והשלישית. מושבים שלא חולקו ברמת המחוזות עוברים לחלוקה באזוריים העל-מחוזיים ולבסוף לחלוקה ברמה הכלל-ארצית באופן שמפצה על אי-יחסיות ברמה הקודמת; אך בשונה מן המודל הגרמני, **אין נתון קבוע וידוע מראש של מספר המושבים בכל רמה**. עם זאת, בארבע מערכות הבחירות בשנים 1994–2002 חולקו ברמה הראשונה 54% מן המושבים בממוצע, ומכאן שאחוז החסימה באותן שנים היה תנאי להשתתפות בחלוקתם של יותר 46% מן המושבים. וראו:

Wolfgang C. Müller (2005), "Austria: A Complex Electoral System with Subtle Effects", in Michael Gallagher and Paul Mitchell (Eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 397–415.

⁴⁷ [אתר הפרלמנט האיטלקי](#), כניסה: 19 בדצמבר 2018.

⁴⁸ [חוק הבחירות הפדרלי של גרמניה](#), סעיף 6(3), כניסה: 20 בדצמבר 2018.

⁴⁹ בדנמרק שלוש רמות בחירה: עשרה מחוזות, שלושה אזורים על-מחוזיים (המאגדים כל אחד שלושה או ארבעה מחוזות), ורמה כלל-ארצית. סף הקולות למושב באזור הוא חישוב של מספר הקולות חלקי מספר המושבים בכל אזור. מפלגה שבשניים משלושת האזורים השיגה קולות מעבר לסף זה פטורה מאחוז החסימה הארצי של 2%. בפועל, כמעט לא קורה שמפלגה תעבור את הסף בשני אזורים מבלי שתעבור גם את אחוז החסימה הכלל-ארצי:

Folketinget, [The Parliamentary Electoral System in Denmark](#), accessed: December 3rd 2018, p. 7.

⁵⁰ הפרלמנט הנוכחי במולדובה נבחר בשיטה ארצית יחסית כפי שנהוג בישראל, אולם הבחירות ב-2019 עתידות להתקיים במתכונת של בחירות מעורבות, בהתאם לרפורמה בשיטת הבחירות שעברה בשנת 2017. לתיאור השיטה הארצית יחסית הקודמת, ראו:

Mette Bakken & Adrian Sorescu, [Electoral System Design in Moldova](#), Promo-LEX Association, accessed: December 30th 2018.

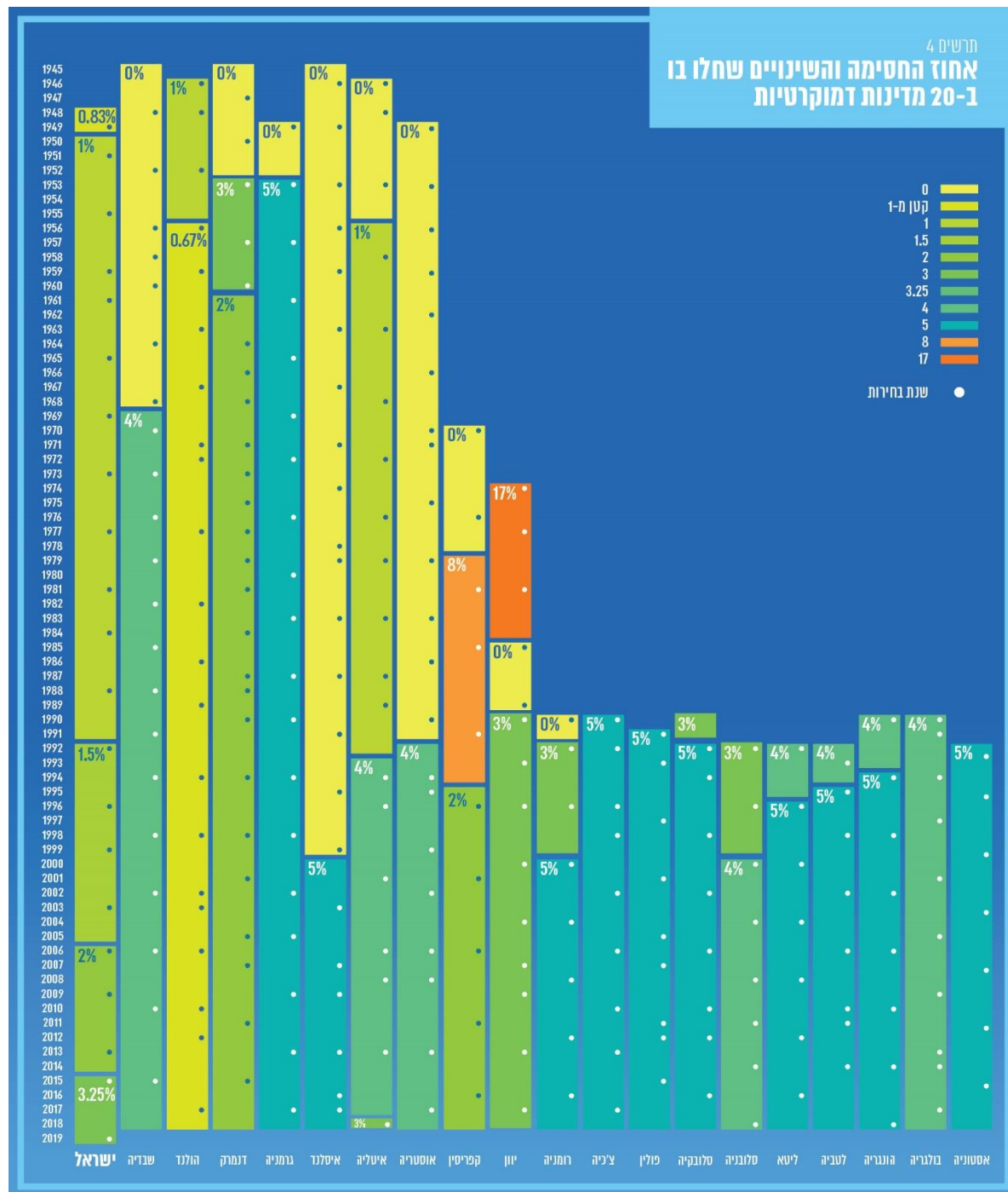


הכנסת

מרכז המחקר והמידע

3. תדירות השינוי באחוז החסימה הארצי ב-20 מדינות דמוקרטיות

השינויים שחלו באחוז החסימה הארצי ב-20 מדינות דמוקרטיות, ובהן ישראל, מוצגים בתרשים 4. המדינות נחלקות לשלוש קבוצות (משמאל לימין): מדינות שהן דמוקרטיות מסוף שנות הארבעים; יוון וקפריסין, שהן דמוקרטיות משנות השבעים; ומדינות מרכז ומזרח אירופה, שנעשו דמוקרטיות אחרי התפרקות הגוש הסובייטי, משנת 1990 ואילך.⁵¹



⁵¹ הנתונים עד 2011 מתוך במאגר הנתונים (ESCE) [Electoral System Change in Europe](#) :

Jean-Benoit Pilet et al. [Database of Electoral Systems](#). 2016, retrieved: November 20th 2018.



בתרשים 4 אפשר לראות את גובה אחוז החסימה בכל אחת מ-20 המדינות הדמוקרטיות האמורות לפי שנה. כל צבע מסמל גובה אחוז חסימה כפי שמצוין במקרא. הערך המספרי של אחוז החסימה מצוין בשנה הראשונה שבה חל. כך למשל באסטוניה הוחל אחוז חסימה של 5% בשנת 1992, אז כוננה בה דמוקרטיה והוא בתוקף עד היום. בתרשים אפשר לראות אפוא תקופה אחת ללא שינויים כלשהם באחוז החסימה. לעומת זאת, באיטליה, אחוז החסימה השתנה שלוש פעמים ולכן בתרשים יש ארבע תקופות שבכל אחת מהן אחוז חסימה שונה המסומן בגוון אחר – 0% (1946–1955), 1% (1956–1992), 4% (1993–2017) ו-3% (2018 ואילך).⁵² הנקודות בתרשים מציינות שנים שבהן התקיימה מערכת בחירות.

מתרשים 4 עולה כי בעשור האחרון רק שתי מדינות שינו את אחוז החסימה: איטליה וישראל. במהלך שני העשורים האחרונים, נעשו שישה שינויים באחוז החסימה: פעמיים בישראל, ופעם אחת באיטליה, באיסלנד, בסלובניה וברומניה.

טבלה 4

**סיכום השינויים ברמתו של אחוז החסימה
ב-20 מדינות דמוקרטיות**

מדינה (מספר מערכות בחירות)	העלאה	הורדה	סך הכל שינויים
אוסטריה (21)	1	0	1
איטליה (19)	2	1	3
איסלנד (23)	1	0	1
גרמניה (19)	1	0	1
דנמרק (26)	1	1	2
הולנד (22)	0	1	1
ישראל (20)	4	0	4
שבדיה (21)	1	0	1
יוון (15)	1	1	2
קפריסין (10)	1	1	2
אסטוניה (7)	0	0	0
בולגריה (10)	0	0	0
הונגריה (8)	1	0	1
לטביה (8)	1	0	1
ליטא (7)	1	0	1
סלובניה (8)	1	0	1
סלובקיה (8)	1	0	1
פולין (9)	0	0	0
צ'כיה (9)	0	0	0
רומניה (8)	2	0	2
סך הכל	20	5	25

יצוין כי שינוי אחוז החסימה עשוי להתרחש כשינוי נקודתי בודד, כחלק מחבילה מוגבלת של שינויים בשיטת הבחירות או כחלק מרפורמה מקיפה. כך, הורדת אחוז החסימה באיטליה לאחרונה נעשתה במסגרת רפורמה מקיפה של כל שיטת הבחירות, ואילו הורדת סף החסימה בהולנד בשנת 1956 היא תוצר לוואי של שינוי "טכני" בלבד בשיטת הבחירות: הגדלת מספר חברי הפרלמנט מ-100 ל-150.⁵³

כפי שניתן לראות בטבלה 4 משמאל, המגמה הכללית במשך השנים היא של העלאת אחוז החסימה: ברובם הגדול של השינויים אחוז החסימה עלה (20 מקרים), ורק במיעוט הוא ירד (5 מקרים).

המידע על שנים 2012 ואילך הושלם מתוך מאגר הנתונים [PARLINE](https://parline.org/) של האיחוד הבין פרלמנטרי, כאשר הנחת העבודה הייתה שאחוז החסימה נותר ללא שינוי, אלא אם כן ב-2018 נמצא ערך שונה מ-2011 (כפי שקרה, למשל, באיטליה שהורידה את אחוז החסימה מ-4% ל-3% במסגרת רפורמה מקיפה בשיטת הבחירות ב-2017).

⁵² תחילת התקופה שבה הוחל כל אחוז חסימה נקבעה במועד הבחירות שבהן הוחל לראשונה אחוז החסימה החדש, גם אם מטבע הדברים התיקון בחוק התקבל במועד מוקדם יותר.

⁵³ למעשה בשל הגדלת מספר המושבים ירד הסף הטבעי מ-1% ל-0.67%.



בתרשים 5 מטה מרוכזים נתונים על מספר השינויים באחוז החסימה הארצי שקבעו המדינות השונות. 14 מדינות לא הנהיגו כלל שינויים באחוז החסימה הארצי, או הנהיגו שינוי אחד בלבד; ארבע מדינות הנהיגו שני שינויים; מדינה אחת הנהיגה שלושה שינויים; רק ישראל הנהיגה ארבעה שינויים באחוז החסימה. משמונה המדינות הוותיקות, שישראל נמנית עימם, חמש מדינות הנהיגו שינוי אחד בלבד, מדינה אחת (דנמרק) הנהיגה שני שינויים, ומדינה אחת (איטליה) הנהיגה שלושה שינויים.



Electoral System Change in Europe since 1945, [The Netherlands](#), accessed: December 30th 2018, p. 8.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

נספח א': אחוז חסימה מחוזי

בחלק מן המדינות שבהן נהוגות בחירות מחוזיות, אחוז החסימה החוקי בא לידי ביטוי בדרישה לקבל שיעור קולות מסוים מתוך הקולות **במחוז**. זהו המצב, למשל, באלבניה, בבלגיה, בספרד ובקרוואטיה. באלבניה ובספרד נקבע כי מפלגה שלא תקבל 3% לפחות מן הקולות **במחוז** לא תזכה במושב באותו המחוז, ואילו בבלגיה ובקרוואטיה הסף הוא 5% מן הקולות.

טבלה 5 אחוז החסימה החוקי במדינות שבהן בחירות מחוזיות				
מדינה	סה"כ מושבים בבית הנבחרים	מספר מושבים מרבי במחוז	הסף המתמטי הטבעי המחוזי במחוז הגדול ביותר	אחוז חסימה החוקי המחוזי
אלבניה	140	32	3.03%	3%
בלגיה	150	24	4.00%	5%
ספרד	350	35	2.78%	3%
קרוואטיה	151	14	6.67%	5%

אף שהמונח "אחוז חסימה חוקי" משותף לשתי השיטות, יש הבדל מהותי בין סף שחל ברמה **הארצית**, כפי שנסקרו בסעיפים קודמים במסמך, לבין סף ברמה **המחוזית**.

אומנם, בשני המקרים אחוז החסימה מקשה על מפלגות קטנות להיכנס לבית הנבחרים. עם זאת, לא נכון להשוות בין סף ברמה הארצית לבין סף ברמה המחוזית, ואף אין דרך לבטא אחוז חסימה חוקי, או סף מתמטי של שיטה אחת, במונחים של השיטה האחרת. סיבה אחת לכך היא שאין אחידות במספר המושבים

המחולקים בכל מחוזות המדינה, כך שבאותה המדינה עשויים להימצא זה לצד זה מחוז שבו מעט מושבים וסף מתמטי גבוה, ומחוז שמושבי רבים ובו סף מתמטי נמוך (ראו [בטבלה 2 לעיל](#)). אך אפילו כאשר כל מחוזות הבחירה זהים לחלוטין, בשל ההבדלים בשיעורי ההצבעה בין המחוזות, כל חישוב של אחוז חסימה ברמה הארצית הופך חסר תוקף, מכיוון שמשקל כל מחוז בכלל הקולות הארציים משתנה בהתאם לשיעורי ההצבעה באותו המחוז, וממילא אין הוא

מדוע אי-אפשר להביא לידי ביטוי סף מחוזי במונחים של סף ארצי? דוגמה

נדגים באמצעות מדינה שבה עשרים מושבים בבית הנבחרים, המתקבלים משני מחוזות בחירה זהים לחלוטין: בכל מחוז יש עשרה מושבים, בדיוק מיליון מצביעים רשומים בפנקס הבוחרים, ונקבע סף חסימה חוקי של 10% מן הקולות בפועל במחוז.

עוד נניח שביום הבחירות שיעור ההצבעה באחד המחוזות הוא 100% – כלומר, כל מיליון המצביעים מטילים פתק בקלפי. במחוז השני, לעומת זאת, מתוך מיליון בעלי זכות בחירה מממשים את זכותם הדמוקרטית רק עשרה מצביעים, כלומר, שיעור ההצבעה שואף לאפס. במחוז הראשון כל מיליון הקולות הולכים למפלגת הירוקים, ובמחוז השני עשרת הקולות הולכים למפלגת האדומים. שתי המפלגות יקבלו מספר זהה של מושבים למרות הפערים העצומים במספר הקולות שבהם זכו. מכאן שהבחירות יחסיות ברמת המחוז, אך אין הן יחסיות כלל ברמה הארצית.

בתוך כך, ברמת המחוז אחוז החסימה של שני המחוזות זהה, אולם ברמה הכלל-ארצית אחוז החסימה שלהם שונה בתכלית: כך, מתוך סך כולל של מיליון ועוד עשרה קולות ארציים, הספיק קול אחד בלבד במחוז האדומים, כדי לקבל ייצוג בפרלמנט. כלומר, אחוז החסימה היה אחד חלקי מיליון (0.00001%) מן הקולות הארציים; לעומת זאת, במחוז הירוקים נדרשו לכך 100,000 קולות, כלומר, אחוז החסימה שם היה 10% מן הקולות הארציים.

חישוב אחוז חסימה כממוצע כלל-ארצי הוא חסר משמעות, משום שאינו תקף אף לא באחד מן המחוזות.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מאפיין קבוע של שיטת הבחירות אלא נגזר משיעורי ההצבעה בפועל במחוזות בכל מערכת בחירות בנפרד (להמחשת הבעייתיות ראו הדוגמה במסגרת לעיל).⁵⁴

גם לפריסת התמיכה במפלגות – האם תומכי המפלגה מרוכזים במחוז אחד, או שמא הם פזורים באופן אחיד יותר על פני המדינה כולה – יש משמעות בהקשר זה, כפי שמדגימות תוצאות הבחירות בספרד בבחירות 2008. כפי שניתן לראות בטבלה 6,

טבלה 6
תוצאות הבחירות בספרד, 2008

מפלגה	שיעור הקולות	מספר המושבים
PSOE	43.87%	169
PP	39.94%	154
IU	3.77%	2
CiU	3.03%	10
PNV	1.19%	6
UPD	1.19%	1
ERC	1.16%	3
BG	0.83%	2
CC-PNC	0.68%	2
NA-BAI	0.24%	1

מפלגת UPD קיבלה 1.2% מכלל קולות המצביעים במדינה, ועם זאת עברה את אחוז החסימה **המחוזי** של 3% במחוז מדריד, ושם זכתה במושב בודד; ואילו מפלגת ERC קיבלה רק 1.16% מכלל קולות המצביעים במדינה – כלומר מעט פחות מ-UPD – ובכל זאת זכתה בשלושה מושבים בבית הנבחרים הלאומי: שניים במחוז ברצלונה ואחד במחוז גירונה (שניהם מחוזות באזור קטלוניה).⁵⁵ כיצד מפלגה שהשיגה פחות קולות בחישוב הארצי זכתה בכל זאת ביותר מושבים? ההסבר במקרה זה נעוץ בריכוז הקולות של ERC בשני מחוזות כך שבשניהם הספיקו קולותיה לקבלת מושבים, בעוד הקולות של UPD התפזרו

במחוזות רבים, כך שלמעט במחוז מדריד לא הגיעו לאחוז החסימה המחוזי.⁵⁶ שתי המפלגות עברו את סף 3% **במחוזות** שבהן זכו במושבים, אך קיבלו לא יותר מ-1.2% מן הקולות הארציים; אילו נקבע סף חוקי של 3% מן הקולות **הארציים**, אזי שתי המפלגות הללו היו נותרות ללא ייצוג. לעומת זאת, הנהגת סף מחוזי בלבד מאפשרת למיעוטים המרוכזים גיאוגרפית באותו המחוז לזכות בייצוג, ייצוג שהיה נמנע מהם אילו הונהג סף ברמה הארצית.

⁵⁴ להרחבה על הקושי לעבור מרמה אחת לאחרת, ראו:

Carina S. Bischoff, "National level electoral thresholds: Problems and solutions", *Electoral Studies* 28, 2008, pp. 232–239.

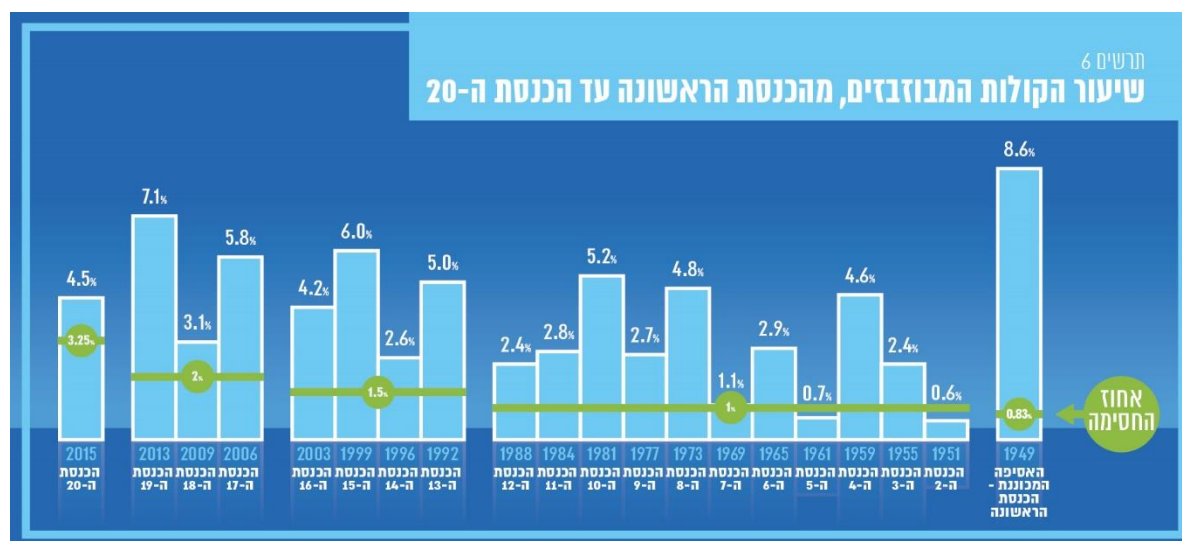
⁵⁵ נתונים ארציים, [אתר הבחירות של משרד הפנים הספרדי](#), כניסה: 30 בדצמבר 2018.

⁵⁶ נתונים על חלוקת הקולות והמושבים במחוז מדריד, שם, [הדף לתוצאות המחוז](#), כניסה: 30 בדצמבר 2018.



נספח ב': אחוז החסימה ובזבוז קולות בישראל

שיעור הקולות המבוזבזים בישראל מוצג בתרשים 6 להלן.⁵⁷ כפי שאפשר לראות, שיעור זה מתאפיין בתנודתיות. רק בשני מקרים אפשר להבחין במגמה עקיבה בין שלוש מערכות בחירות (עלייה מן הכנסת השנייה לכנסות השלישית והרביעית, ירידה מן הכנסת העשירית לכנסות ה-11 וה-12). בכל שאר המקרים, המגמה מתהפכת בין כל שתי מערכות בחירות סמוכות: למשל, חלה ירידה בשיעור הקולות המבוזבזים בכנסת ה-12, עלייה בכנסת ה-13, ירידה בכנסת ה-14, עלייה בכנסת ה-15 וכך הלאה, עד הכנסת ה-20. עם זאת, העליות חדות מן הירידות, כך שלאורך התקופה כולה אפשר להבחין במגמה כללית של עלייה: משיעור של 0.6% בכנסת השנייה ו-2.4% בכנסת השלישית, עד שיא של 7.1% בכנסת ה-19. בכנסת הראשונה שיעור הקולות המבוזבזים היה חריג בגובהו, ככל הנראה מפני שהמערכת הפוליטית טרם התגבשה ורשימות רבות שהתמודדו לא עברו את אחוז החסימה.



נוכח התנודתיות, אי-אפשר לקבוע כי שינוי אחוז החסימה הוא הגורם לעלייה בשיעור הקולות המבוזבזים. בשני מקרים (הבחירות לכנסת ה-13 ולכנסת ה-17) חלה עלייה בשיעור הקולות המבוזבזים בעקבות העלאת אחוז החסימה; ואילו בשני מקרים אחרים (הבחירות לכנסת השנייה ולכנסת ה-20) חלה ירידה בשיעור זה בעקבות העלאת אחוז החסימה. זאת ועוד, תנודתיות חריפה מורגשת גם בתוך התקופות עצמן, למשל בין הכנסת השביעית (1.1%) לכנסת השמינית (4.8%), שבשתייהן הונהג אחוז חסימה של 1%, או בין הכנסת ה-18 (3.1%) לכנסת ה-19 (7.1%) שבשתייהן הונהג אחוז חסימה של 2%. נוכח התנודתיות בשיעור הקולות המבוזבזים, אי-אפשר להצביע על השפעה ישירה של אחוז החסימה. כמו כן, אי-אפשר ללמוד מן הנתונים על תקופת הסתגלות, שבה העלייה בשיעור הקולות המבוזבזים בבחירות הסמוכות להעלאת אחוז החסימה מתמתנת בבחירות שלאחריהן.

⁵⁷ הנתונים מעובדים מתוך תוצאות הבחירות לכנסת, כפי שהן מתפרסמות באתר הכנסת. הקולות המבוזבזים מתקבלים מהפחתת סך כל הקולות של הרשימות שעברו את אחוז החסימה (כלומר, שקיבלו מושבים בכנסת) מסך כל הקולות הכשרים.



הכנסת



הכנסת
מרכז המחקר והמידע