

האם העלאת רף הכניסה לכנסת העלתה את המשילות? על אחוז החסימה, אובדן והצלת קולות, והסכמי עודפים רב-מפלגתיים

נטע ברק-קורן¹

תקציר

העלאת רף הכניסה לכנסת ("אחוז החסימה") מ-2% ל-3.25% בשנת 2014 נומקה בטענה כי הרף החדש ישפר את המשילות בישראל, באמצעות סינון מפלגות זעירות, עידוד איחודי כוחות וריכוז כוח בידי המפלגות הגדולות. רשימה זו בוחנת טענה זו על בסיס נתוני אחת-עשרה מערכות הבחירות שבין 1999 ל-2022, ומראה כי העשור שחלף אינו תומך בה. ודוקו: הכשל אינו בגידול באובדן הקולות — (אשר בממוצע, על פני מערכות הבחירות שלאחר השינוי, לא גדל), אלא בכך שהרף הגבוה ריכוז את אובדן הקולות במספר קטן של מפלגות מובחנות, פעם מימין ופעם משמאל, ובמערכות בחירות מסוימות על פני אחרות. על רקע ההתגבשות של הפוליטיקה הישראלית לגושים מקוטבים, אובדן מרכז של מפלגה אחת, שלא נכנסה לכנסת, הפך להיות ההבדל שבין הקמת ממשלה לבין סבב בחירות נוסף.

תרומת הרשימה היא בשלושה מישורים: ראשית, היא מעמידה את הטענה האמפירית שביסוד העלאת הרף במבחן עובדתי, ובכך מרחיבה את יריעת הטיעונים באשר להסדר הקיים; שנית, הניתוח שופך אור על דפוס תוצאות הבחירות, ומראה כי השפעת ההסדר על אובדן הקולות אינה בממוצע אובדן הקולות אלא בריכוז האובדן ובתנודתיות החרפה של אובדן הקולות בין מערכות בחירות; שלישית, הרשימה בוחנת את רף הכניסה הנוכחי למול הסדרים חלופיים בסימולציה על נתוני האמת של שש מערכות הבחירות מ-2014 עד 2022, ובכללם שני מנגנונים שטרם נדונו בספרות הישראלית: הסכמי עודפים בין יותר משתי רשימות, והסכמי עודפים שבמסגרתם קולותיה של רשימה שלא עברה את הרף עוברים לשותפותיה בהסכם. מסקנת הניתוח היא כי ברוב המקרים, הסכמי עודפים ברמת המחנה המאפשרים הצלה של קולות אבודים משיגים תוצאה דומה להורדת רף הכניסה מבחינת המאזן הגושי; עם זאת, הורדת רף הכניסה ל-2% (או פחות) היא המנגנון היחיד שהיה מאפשר הקמת ממשלה הן באפריל 2019 (נתניהו), הן ב-2021 (ממשלת בנט-לפיד), הן בנובמבר 2022 (נתניהו), ללא השפעה על מערכות הבחירות שבתווך בהן אף גוש לא הצליח להקים ממשלה (ב-2020 הוקמה ממשלת אחדות קצרת ימים). ככל שהקמת ממשלה היא מדד (אחד מיני כמה) ליציבות ממשלית, אזי הבחינה מעלה כי מנגנון פשוט זה, שהוחלף ב-2014, מוביל על כל מתחריו.

מבוא. א. רקע: שיטת הבחירות הישראלית ואחוז החסימה. ב. האם העלאת אחוז החסימה שיפרה את המשילות? 1. המרווח בין מערכות בחירות. 2. מספר המפלגות בכנסת. 3. אובדן קולות. 4. מערכות הבחירות של אפריל 2019 ונובמבר 2022. 5. האם המערכת הפוליטית למדה להפנים את הסיכון? ג. מה ידוע על פעולתם של רפי כניסה לפרלמנט? מבט אמפירי והשוואתי. ד. מעבר לטיעון המשילות: שיקולים עצמאיים בעד הורדת הרף. ה. גבולות הניתוח. ו. כיוונים חלופיים: הורדת הרף, הצלת קולות בהסכמי עודפים, והסכמי עודפים רב-מפלגתיים. ח. סיכום. נספח א: הסכמי עודפים שבוטלו, 2015–2022. נספח ב: מודל חלוקת המנדטים ותוצאות הסימולציה.

¹ פרופ' מן המניין, הפקולטה למשפטים ומרכז פדרמן לחקר הרציונליות, האוניברסיטה העברית בירושלים. תודות לעורך "משפטים על אתר", ערן שילר, ולכתב העת "משפטים", על ארגון יום העיון בנושא בחירות בישראל אשר במסגרתו נכתבה רשימה זו. על עזרה בהתקנת המאמר לפרסום, תודתי שלוחה לטל מצליח. על הערות מועילות, תודה לעמית סגל, חנן מלצר, נתי פלמר ושחר קוטינסקי. ברשימה זו התבססתי על נתוני האמת של מערכות הבחירות בישראל, הניתנים להורדה מאתר ועדת הבחירות: "ועדת הבחירות המרכזית לכנסת" gov.il <https://www.gov.il/he/pages/election-committee-history?chapterindex=1>

העלאת רף הכניסה לכנסת בשנת 2014 נומקה בטענה כי הרף החדש ישפר את המשילות בישראל, באמצעות סינון מפלגות זעירות וריכוז כוח בידי המפלגות הגדולות.² רשימה זו טוענת, על בסיס סקירה של נתוני הבחירות לפני התיקון ואחריו, כי העשור שחלף מלמד שהמהלך לא הוכיח את עצמו בשיפור המשילות.³ את תוצאותיו ניתן לפרש בשתי דרכים מרכזיות.

לפי קריאה אחת, ההעלאה פשוט "פגעה במשילות": העשור שלאחריה היה התנודותי בתולדות המדינה, וגם אם הבחירות של נובמבר 2022 הניבו בסופו של דבר ממשלה יציבה במובן הפורמלי (מעשית, כהונתה התאפיינה ברצף משברי משילות מרשים – ממשבר פוליטי-חברתי חסר תקדים, דרך המלחמה הקשה והממושכת בתולדות המדינה, וכלה במשבר מוסדי חריף ביחסי שלוש הרשויות), זהו יוצא-הדופן של מאזן פוליטי כולל אשר הינו שלילי.

לפי הקריאה השנייה, המדויקת יותר לטעמי, השפעתו של הרף על היכולת להרכיב ממשלה היתה בעיקר הפכפכה ובלתי-צפויה: באפריל 2019 הרף הגבוה תרם למבוי הסתום הפוליטי, מנע את הקמת הממשלה והתניע את רצף סבבי הבחירות הבלתי נגמרים, ובנובמבר 2022 הרף הגבוה סייע להרכבתה של ממשלה יציבה בכך שהגדיל את הרוב שעמד לרשותה מ-61 ל-64. בהתחשב בכך שמטרת העלאת הרף היתה חיזוק היכולת להקים ממשלה יציבה, השפעתו התבררה הן כלא יציבה, הן כיקרה – הצלחתו האחת לוותה באובדן קולות חסר תקדים.

שתי הקריאות נפגשות בנקודה אחת: בין אם תרומתו של הרף למשילות שלילית או הפכפכה, קל לראות שהוא גובה מחיר ייצוגי ודאי (אובדן קולות ניכר) תמורת תועלת משילותית ממוקפת. ודוק: הנתונים אינם מלמדים שבזבוז הקולות גדל בעקבות העלאת הרף. בעשור שלפני 2014 אבדו בממוצע 5.23% מן הקולות הכשרים, ובעשור שלאחריה -- 4.48%.⁴ מה שהשתנה אינו **הממוצע** אלא **הפיזור**: הרף הגבוה ריכוז את אובדן הקולות של מערכת הבחירות במספר קטן יותר של מפלגות מובחנות, פעם מימין ופעם משמאל ובכך העצים את ההשפעה המעשית של בזבוז הקולות. מאחר שבאותה תקופה ממש הפכה הפוליטיקה המפלגתית הישראלית למקוטבת יותר (עם או בלי קשר – את זאת לא נדע), ההשפעה של הרחקת מפלגה אחת מהכנסת מזיקה יותר מבעבר ליכולת להרכיב ממשלה, כי מספר המפלגות המועמדות להרכיב ממשלה יחדיו הפך קשיח ומצומצם מבעבר. בנקודת הזמן הנוכחית קשה לדעת אם מדובר באפקט חולף בחיי הפוליטיקה הישראלית או בתופעה קבועה.

² דברי ההסבר להצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 61) (העלאת אחוז החסימה והגברת המשילות), התשע"ג-2013. בג"ץ 14/3166 **גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פס' 3 לפסק דינה של השופטת א' חיות (נבו 12.3.2015) (להלן: עניין **גוטמן**) מסכמת את התכלית בארבעה מרכיבים: "הגברת המשילות באמצעות הגברת כוחן של המפלגות הגדולות המרכיבות את הממשלה, צמצום מספרן של המפלגות הקטנות ועידוד המפלגות הקטנות להתאחד ברשימות גדולות יותר המבוססות על מכנה משותף רחב הקיים בין קבוצות שונות באוכלוסייה". ראו גם שם, בפס' 37 לפסק דינו של הנשיא (בדימ') א' גרוניס.

³ נטע ברק-קורן "כלים אמפיריים במשפט החוקתי" **משפטים על אתר** יט 1 (2022) (להלן: ברק-קורן "כלים אמפיריים"). ברשימה זו עמדתי על החסד האמפירי של המשפט החוקתי, ובכלל זאת היעדר מנגנונים המאפשרים בירור עובדתי של סוגיות חוקתיות, ובהתאם שימוש ירוד בנתונים אמפיריים בכנסת, בממשלה ובבתי המשפט, ועל המקומות שבהם כלים אמפיריים נחוצים: ביסוס הפגיעה, תכלית ראויה, מידתיות, איזון אופקי ומשפט חוקתי מוסדי. רשימה זו היא יישום של אותה גישה בזירה קונקרטית אחת.

⁴ כל הנתונים המובאים בלוחות 1 ו-2 מבוססים על תוצאות ועדת הבחירות המרכזית ועובדו על ידי המחברת. "קול אבוד" מוגדר כאן כקול שניתן לרשימה שלא עברה את אחוז החסימה ולפיכך לא תורם לייצוג כלשהו. יוער כי שיעורי הקולות האבודים בתקופה שלפני 2014 גבוהים מכפי שמצוטט לעתים בשיח הציבורי, ולכן חשוב לדייק בהם: ראו את הדיון בגוף הטקסט להלן.

מכאן הרשימה מבקשת לבחון מספר כיוונים אחרים לשיפור שיטת הבחירות הישראלית, החל מהורדת רף הכניסה לכנסת וכלה בהסכמי עודפים המאפשרים קיבוץ וחלוקת קולות בין יותר משתי רשימות.⁵ בדומה להעלאת רף הכניסה לכנסת, הסכמי העודפים המאפשרים הצלת קולות מפחיתים את מספר הרשימות המיוצגות בכנסת; אולם בשונה מהעלאת הרף, הסכמים אלה מונעים אובדן קולות ומפחיתים את הפגיעה בייצוגיות. עם זאת, יש להם גם מחירים, בפרט בהשוואה להורדה פשוטה של רף הכניסה עצמו. בחלק האחרון של הרשימה אסקור בפירוט את תוצאותיה של סימולציה מכאנית בה בדקתי שבעה הסדרים שונים זה מול זה (כולל הרף הנוכחי) ואת היתרונות והחסרונות של ההסדרים על בסיס בחינה זו.

א. רקע: שיטת הבחירות הישראלית ואחוז החסימה

שיטת הבחירות בישראל היא יחסית, ארצית וכללית, מה שהופך את ישראל לאחת מהדמוקרטיות הייצוגיות ביותר בעולם.⁶ אחוז החסימה הוא השם הנוהג לרף הכניסה לכנסת, ומתייחס לשיעור הקולות המינימלי שרשימה צריכה לזכות בו כדי לקבל מושבים. בבחירות הראשונות לאסיפה המכוננת, לימים הכנסת הראשונה, נהג אחוז חסימה טבעי: על רשימה היה לקבל לפחות 120/1 מסך הקולות הכשרים, כ-0.83%. לאחר מכן, בארבעת העשורים הראשונים למדינה, עמד הרף על אחוז אחד בלבד; ב-1992 הועלה ל-1.5%, לאחר מכן ל-2%, ובמרץ 2014, בקפיצה חדה, הרף עלה ל-3.25%.⁷ הגם שישנן שיטות בעולם עם רף חסימה גבוה בהרבה, נראה שישראל חריגה בהשוואה בינלאומית בתדירות שבה היא משנה כלי רגיש זה.⁸

⁵ ההצעות בהן אתמקד ברשימה זו צנועה ביותר: השיפור המוצע ספון בתוך המסגרת הכללית של שיטת הבחירות הישראלית ואינו מאתגר את המבנה הבסיסי שלה או את הנחות היסוד שלה. אין ברשימה זו כדי לנקוט עמדה בשאלת נחיצותה של רפורמה שאפתנית ונרחבת יותר בשיטת הבחירות הישראלית, דוגמת הצעות להקמת בית מחוקקים עליון (שגיא ברמק ועמיעד כהן "בית עליון לישראל" **השילוח** 41 [להשלים עמוד תחילת המאמר] (2025)) או מעבר לבחירות אזוריות (ניר אטמור "בחירות אזוריות: בעד ונגד" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (3.12.2008) <https://www.idi.org.il/articles/7875>). שורשי הרעיונות שאני מפתחת ברשימה זו נטועים בעבודה קודמת לה הייתי שותפה, שהציעה מודל להקמת אסיפה מכוננת לישראל, אשר כלל בין היתר העמדת רף הכניסה על רף כניסה טבעי ומתן אפשרות להסכמי עודפים הכוללים יותר משתי רשימות, תוך ניתוב קולותיה של רשימה בהסכם שלא עברה את אחוז החסימה ליתר הרשימות בהסכם. ראו נטע ברק-קורן, חני לרנר ותרצה קלמן "הקמת אסיפה מכוננת לפתרון המשבר החוקתי בישראל" **משפטים** נו [להשלים עמוד תחילת המאמר] (2026); וכן "אסיפה מכוננת לישראל - ההצעה המלאה" **אסיפה מכוננת לישראל** פרק א (מבנה האסיפה המכוננת) asefam.org/proposal.

⁶ סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת קובע כי "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות". על עקרון השוויון ראו בג"ץ 69/98 **ברגמן נ' שר האוצר**, פ"ד כג(1) 693 (1969). על המבט ההשוואתי (נכון לשנת 2012), ראו AREND LIJPHART, PATTERNS OF DEMOCRACY: GOVERNMENT FORMS AND PERFORMANCE IN THIRTY-SIX COUNTRIES 139 (2d ed. 2012) (להלן: (Lijphart, Patterns of Democracy)).

"a nationwide district is, all other factors being equal, optimal for a proportional translation of votes into" "seats. Israel and the Netherlands are examples of PR systems with such nationwide districts

ואכן, שם, בטבלה 8.2, בעמ' 150, ישראל היא השביעית מבין 36 הדמוקרטיות ברמת אי-הפרופורציונליות שלה (2.60%), כאשר הממוצע הוא 8.55% והחציון 7.14% (שם, בעמ' 149).

⁷ אחוז החסימה עמד על 1% עד 1992; על 1.5% בבחירות 1992–2003 (חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 23), התשנ"ב–1991, ס"ח 2); על 2% בבחירות 2006–2013 (חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 51), התשס"ד–2004, ס"ח 384); ועל 3.25% מבחירות 2015 ואילך. ראו גם עופר קניג "אחוז החסימה, קולות מבוזזים ורמת היחסיות של השיטה" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (2015) <https://www.idi.org.il/articles/3453>. יוער כי המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף מחקר חוץ-אקדמי, ופרסומיו אינם עוברים שיפוט עמיתים; הבאתי אותם כאן כאסמכתה משלימה בלבד.

⁸ יהודה טרואן "אחוז החסימה ושינויים בו לאורך זמן – סקירה משווה" **מרכז המחקר והמידע של הכנסת** (1.1.2019) <https://main.knesset.gov.il>. מן הסקירה עולה כי מבין 19 המדינות שנסקרו, 16 קובעות רף שבין 3% ל-5%; רק הולנד ודנמרק קובעות רף נמוך יותר (0.67% ו-2%), ורק מולדובה גבוה יותר (6%). כן עולה כי "בעשור שקדם לפרסום רק שתי מדינות שינו את אחוז החסימה – ישראל ואיטליה".

ההעלאה ל-3.25%, המשקפת כ-4 מנדטים, נחקקה ברוב של 67 חברי כנסת כחלק מחבילת "חוקי הממשלות" של 2014.⁹ לצד העלאת הרף כללה החבילה הקשחת מנגנון אי-האמון הקונסטרוקטיבי, תמריצים שליליים לפילוג ופיצול סיעות, הגבלת מספר השרים וסגניהם, ושינויים בתקציב המדינה.¹⁰ תכליתה המוצהרת, כפי שנטענה לא אחת בכנסת¹¹ והוצגה בפני בית המשפט בבג"ץ גוטמן, היתה הגברת הממשלות ומניעת התפלגות-יתר של סיעות.¹²

כדאי להתעכב על ההנחה שהונחה ביסוד טיעון חיזוק הממשלות דאז, והיא שמערכת פוליטית ובה מפלגות מעטות וגדולות יותר מולידה ממשלה יציבה יותר. הנחה זו היתה שנויה במחלוקת עוד בעת החקיקה. מומחים המזוהים עם עמדות פוליטיות מגוונות שהופיעו בפני ועדת החוקה, דוגמת פרופ' אברהם דיסקין וד"ר יצחק קליין מטעם פורום קהלת, פרופ' ברק מדינה ופרופ' מיכל שמיר — הטילו ספק בתרומה לממשלות והזהירו מפני פגיעה בייצוגיות; ומנגד, פרופ' סמי סמוחה, פרופ' אסעד גאנס וד"ר נוהאד עלי תמכו בהעלאת הרף בטענה שהיא אף תועיל למיעוט הערבי.¹³ בית המשפט סירב להכריע בין המומחים וקבע כי "ימים יגידו מי מבין המומחים צדק בהערכתו". רשימה זו מבקשת לתרום לאותה הכרעה שהזמן היה אמור להביא.

כנגד העלאת אחוז החסימה הוגשו מספר עתירות שקובצו לבג"ץ גוטמן, ובג"ץ דחה אותן ברוב של שמונה מול אחד. פסק הדין הראשי, של הנשיא (כתוארו אז) גרוניס, לא הכריע לגוף הטענות בדבר פגיעה ביחסיות אלא דחה את העתירות מטעמי אי-בשלות.¹⁴ דעת הרוב נחלקה באשר להנמקה: חמישה שופטים תמכו בהנמקה המבוססת על העדר בשלות ושלושה משופטי הרוב — (נאור, פוגלמן וחיות) — דחו אותה והכריעו לגוף הדברים.

⁹ חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 62), התשע"ד-2014, ס"ח 347, המתקן את סעיף 81(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות לכנסת). יוער כי הצעת החוק נשאה את המספר 61 והחוק שנחקק את המספר 62. ועדת החוקה, חוק ומשפט הפחיתה את הרף המוצע מ-4% ל-3.25% ביום 3.3.2014. עניין גוטמן, לעיל ה"ש 2, בפס' 6 לפסק דינו של הנשיא (בדימי) גרוניס: בקריאה הראשונה תמכו 64 חברי כנסת, ובקריאות השנייה והשלישית 67. האופוזיציה החרימה את ההצבעה. ודוקו — הרף אינו קבוע בחוק-יסוד: הכנסת אלא בחוק הבחירות לכנסת; עמידתו במבחן הרובני של סעיף 4 לחוק היסוד נעשתה תחת ההנחה כי ניתן לטעון שמדובר בשינוי משתמע של עקרון היחסיות.

¹⁰ יוער כי דווקא מנגנון אי-האמון הקונסטרוקטיבי הוא הכלי שאותו מזהה Lijphart כתרופה המתאימה לאי-יציבות קואליציונית — ולא רף חסימה גבוה. ראו Lijphart, Patterns, לעיל ה"ש 6, בעמ' 299, המציע כי שילוב הכלל הגרמני עם כלל האמון הצרפתי "can prevent both cabinet instability and executive-legislative deadlock without taking away parliament's ultimate power to install a cabinet in which it does have confidence".

¹¹ ראו למשל פרוטוקול ישיבה 60 של הכנסת ה-19, 306 (31.7.2013) ("מטרת התיקון היא לעודד איחוד מפלגות"); פרוטוקול ישיבה 125 של הכנסת ה-19, 11 (10.3.2014) (דבריו של דוד רותם, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט דאז; "מטרת העלאת אחוז החסימה היא לעודד איחוד מפלגות ויצירת גושים גדולים יחסית, [...], דבר אשר יתרום לממשלות"); פרוטוקול ישיבה 122 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-19, 2 (22.1.2014).

¹² עניין גוטמן, לעיל ה"ש 2. ההרכב מנה תשעה שופטים: הנשיא (בדימי) א' גרוניס, הנשיא מ' נאור, המשנה לנשיאה א' רובינשטיין, והשופטים ס' גיבראן, א' חיות, ח' מלצר, י' דנציגר, נ' הנדל וע' פוגלמן. פסק הדין ניתן ללא נימוקים ביום 13.1.2015, והנימוקים ניתנו ביום 12.3.2015. יוער כי השופט מלצר, שהיה בהרכב, הוא שכתב לאחר מכן את הניתוח המקיף של פסק הדין; ראו להלן ה"ש 30.

¹³ עניין גוטמן, לעיל ה"ש 2, בפס' 14 לפסק דינו של הנשיא (בדימי) גרוניס. עם המתנגדים נמנו "פרופ' אברהם דיסקין וד"ר יצחק קליין מטעם פורום קהלת, פרופ' ברק מדינה ופרופ' מיכל שמיר", אשר "הטילו ספק בתרומתה של העלאת אחוז החסימה להגברת הממשלות, ומנגד הביעו חשש כי הדבר יפגע בייצוגיות הכנסת". המכון הישראלי לדמוקרטיה "הביע תמיכה עקרונית בהעלאת אחוז החסימה, אולם עמד על הצורך בהעלאה הדרגתית כדי להעניק לרשימות הקטנות זמן הסתגלות". מנגד, "פרופ' סמי סמוחה, פרופ' אסעד גאנס וד"ר נוהאד עלי" תמכו בהעלאה בטענה שלא תפגע במיעוט הערבי-ישראלי "ואפילו תועיל לו, כיוון שתעלה את שיעור ההצבעה בקרב ציבור זה" (נייר העמדה סומן מש/12).

¹⁴ שם, בפס' 42–63 לפסק דינו של הנשיא (בדימי) גרוניס, ובמיוחד פס' 42 ("יש מקום לפנות לעילת הבשלות במשפט החוקתי") והמבחן הדו-שלבי בפסקה 43. עם התומכים בעילת הבשלות נמנו גרוניס, מלצר (פס' 4–6), הנדל, דנציגר ורובינשטיין (פס' ג, טו) — חמישה מתשעה. שלושה משופטי הרוב דחו את עילת הבשלות והכריעו לגוף המידתיות: פוגלמן (פס' 2: "דוקטרינת הבשלות... יש ליישמה בצמצום ובוזהירות"), נאור (פס' 1: "עמדותי אינה מבוססת על-כך שהעתירות אינן בשלות להכרעה, אלא על העמדה שאין הצדקה להתערבות") וחיות (פס' 1: "דעתי שונה").

לא היתה מחלוקת כי החוק עמד בדרישה ההליכית של רוב חברי הכנסת בכל שלוש הקריאות.¹⁵ בבחינת "למעלה מן הצורך", ארבעה משופטי הרוב הפעילו על החוק פסקת הגבלה שיפוטית וקבעו כי תכלית הגברת המשילות ראויה וכי לא הוכחה פגיעה בלתי מידתית בזכות.¹⁶

שופט המיעוט, סלים ג'ובראן, סבר כי יש להחיל את פסקת ההגבלה השיפוטית כתנאי הכרחי לחוקתיות החוק ופסק כי פגיעת החקיקה בייצוגיות אינה עומדת במבחני פסקת ההגבלה.¹⁷ ג'ובראן התבסס על שיעורי הקולות הממוצעים של שלוש הרשימות הערביות בשלוש מערכות הבחירות שקדמו לתיקון, שהיו 2.45% (בל"ד), 3% (חד"ש) ו-3.35% (רע"מ-תע"ל). בהתבסס על כך ששתיים מהרשימות נעו מתחת לרף החדש, והשלישית מעליו היתה גבולית,¹⁸ הסיק ג'ובראן כי "הצפי לפגיעה בעקרון גדול הוא מהצפי לקידום התכלית האמורה", ושהאמצעי שאולי יגביר את המשילות "פוגע באופן יותר ודאי בעקרון הייצוג ההולס".¹⁹ ג'ובראן אף דחה מראש את "פתרון האיחוד" בין המפלגות, וטען כי אין ערובה לכך שסיעות שונות יסכימו להתאחד למניעת אובדן הייצוג, ושאיחוד בין סיעות בעלות אידיאולוגיות שונות הוא "כפייה אידיאולוגית".²⁰ בניגוד

¹⁵ שם, בפס' 4 לפסק דינו של השופט פוגלמן: "פגיעה זו עומדת בדרישות סעיף 4 האמור, שכן הצעת החוק אושרה בכל אחת מהקריאות ברוב חברי הכנסת. בכך התקיימה הדרישה שלפיה אין לשנות מסעיף זה — ובכלל זה לפגוע בו — אלא ברוב מיוחס של חברי הכנסת". ראו גם שם, בפס' 24 לפסק דינו של השופט ג'ובראן ובפס' 2 לפסק דינה של השופטת חיות.

¹⁶ ארבעה משופטי הרוב הפעילו את מבחני פסקת ההגבלה השיפוטית ומצאו שהתיקון עומד בהם: שם, בפס' 3-4 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור (ולגביה זו עילה אופרטיבית ולא אמירה למעלה מן הצורך: "אני סבורה כי העלאת אחוז החסימה הנדונה בענייננו עומדת במבחניה של פסקת ההגבלה השיפוטית", ובפס' 4 — "מתחם המידתיות שקיים לכנסת הוא רחב במיוחד"); שם, בפס' 4 לפסק דינו של השופט פוגלמן ("ממילא במקרה שלפנינו החוק הנדון עומד בתנאי פסקת ההגבלה השיפוטית"); שם, בפס' 2-3 לפסק דינה של השופטת א' חיות ("גם אם תאמר כי על תיקון 62 לעמוד בתנאי פסקת ההגבלה השיפוטית, נראה כי הוא עומד בהם"); ושם, בפס' 6 (ג) לפסק דינו של השופט ח' מלצר ("אם לא היינו מפעילים כאן את עילת 'חוסר הבשלות' — תיקון מס' 62 היה עומד בשלב זה, להשקפתי, בדרישות 'פסקת ההגבלה השיפוטית'"). יוער כי חמישה שופטים נטו למסקנה שפסקת ההגבלה השיפוטית חלה גם כאשר הושג הרוב המיוחס: שם, בפס' 2 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור, בפס' 25, 31-37 לפסק דינו של השופט ס' ג'ובראן, בפס' 6 (ב) לפסק דינו של השופט ח' מלצר, בפס' 2 לפסק דינה של השופטת א' חיות ובפס' 3 לפסק דינו של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין. הנשיא (בדימ') א' גרוניס והשופט ע' פוגלמן הותירו זאת בצריך עיון: שם, בפס' 63 לפסק דינו של הנשיא (בדימ') א' גרוניס ובפס' 4 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן.

¹⁷ שם, בפס' 1-44 לפסק דינו של השופט ג'ובראן. העיקרון החוקתי שעליו נשען הוא עקרון הייצוג ההולס (פס' 9-12). בפסקה 12 הוא עומד על כך שמאחר שהכנסת "היא הגוף אשר קובע את הכללים למינוי עצמו" היא "מעין שלוחה של הגורם הממנה" ונושאת בחובת השתדלות, ולפיכך העלאת הרף היא "פעולה אקטיבית אשר מנוגדת לחובת ההשתדלות... ולגישתי היא חמורה יותר מהמחדל הפסיבי".

¹⁸ שם, בפס' 15 לפסק דינו של השופט ג'ובראן. ודוקו — הנתונים שהביא ג'ובראן הם שיעורי קולות ולא מספרי מנדטים: בכנסת ה-19 בלי"ד 2.56%, חד"ש 2.99% ורע"מ-תע"ל 3.65%; בכנסת ה-18 — 2.5%, 3.3% ו-3.4%; ובכנסת ה-17 — 2.3%, 2.7% ו-3%. להשלמת התמונה ראו שם, בפס' 49 לפסק דינו של הנשיא (בדימ') א' גרוניס: "כיום מכהנים בכנסת עשרה חברי כנסת ערבים מטעמן של מפלגות אלה, ושני נציגים נוספים החברים בסיעות אחרות".

¹⁹ שם, בפס' 42-43 לפסק דינו של השופט ג'ובראן. בפס' 43: "האמצעי של העלאת אחוז החסימה לשיעור שנקבע (3.25%) פוגע — או בעל פוטנציאל ממשי לפגיעה — בעקרון הייצוג ההולס. בסוגיה שלפנינו, הבעייתיות מתחדדת בכך שהצפי לפגיעה בעקרון גדול הוא מהצפי לקידום התכלית האמורה... האמצעי שאולי — באופן ספקולטיבי — יגביר את המשילות, פוגע באופן יותר ודאי בעקרון הייצוג ההולס".

²⁰ שם, בפס' 44 לפסק דינו של השופט ג'ובראן: "אין כל הבטחה כי אכן סיעות תסכמנה להתאחד... גם אין זה ראוי לאחד בין סיעות בעלות אידיאולוגיות שונות, ובעיניי, יש בכך משום כפייה אידיאולוגית. כפייה זו גם פוגעת, לטעמי, בעקרון הייצוג ההולס בכך שאין היא מאפשרת ייצוג לקבוצות המיעוט אלא מאחדת אותם לכדי קבוצה אחת אשר אינה מבטאת באופן מלא את קבוצות המיעוט".

להערכתו, החשש לאובדן ייצוג הביא את המפלגות הערביות להתאחד ערב הבחירות, איחוד שגרף מספר חסר תקדים של מנדטים.²¹

העותרים העלו מיני טענות נוספות רלוונטיות לענייננו שלא התקבלה לגביהן הכרעה. כך למשל טענו העותרים כי אין קשר רציונלי בין אחוז החסימה למשילות, ושמקור אי-היציבות הוא במפלגות הבינוניות ולא בקטנות.²² העותרים גם טענו לקיומן של חלופות פוגעניות פחות, ובהן שינוי כללי העודפים כך שקולותיה של רשימה שלא עברה את אחוז החסימה יועברו לרשימה שהתקשרה עמה בהסכם מתאים,²³ בניגוד להסדר בסי (א)82 סיפא לחוק הבחירות, לפיו הסכם עודפים בטל אם אחת הרשימות לא עברה את הרף.²⁴

לסיכום, ההכרעה השיפוטית בבג"ץ גוטמן באשר להעלאת רף הכניסה לכנסת אינה סוגרת את הגולל על בחינה חוקתית מחודשת של הרף. מרבית השופטים דחו את העתירה מטעמי בשלות, תוך הדגשה מצד הנשיא גרוניס כי "אין להסיק מהאמור כי העלאת אחוז החסימה צולחת את המבחנים החוקתיים", והותרת דלת פתוחה לתקיפה חוזרת לאחר שתתבררנה תוצאות הבחירות, — "בבחינת רשת ביטחון".²⁵ הוא אף הודה כי "כעניין שבעיקרון... ייתכנו נסיבות שבהן תהא הצדקה כי בית המשפט יפסול אחוז חסימה", בכפוף להוכחת סכנה ממשית, והנטל להוכחתה מוטל על העותרים.²⁶ החששות הקונקרטיים שנטענו בפרשת גוטמן לא התממשו במציאות, אולם בחלוף עשור ניתן לבחון את פעולתו של התיקון במבט כללי יותר, ובתוך כך להעריך את התאמתו למטרה אותה ביקש למלא, לצד תוצאות הלוואי אותן הסב. זוהי תרומתה של רשימה זו.

²¹ בעקבות העלאת הרף התאחדו הרשימות הערביות לקראת בחירות 2015 לרשימה המשותפת. גרוניס התייחס לכך שם, בפס' 65–67 לפסק דינו, בפרק "אחר הדברים הללו". ודוקו — האיחוד אינו מפרק את חששו של ג'ובראן אלא ממחיש אותו: הוא נכפה על ידי הרף, וזו בדיוק ה"כפייה האידיאולוגית" שג'ובראן הזהיר מפניה.

²² שם, בפס' 8 לפסק דינו של הנשיא (בדימו') א' גרוניס, המסכם את טענות העותרים: "אין קשר רציונלי בין העלאת אחוז החסימה לבין הגברת המשילות. העותרים ציינו כי סיעות רשאיות עדיין להתפלג, כך שהלכה למעשה אין כל מניעה שיתמודדו יחד בבחירות במטרה לעבור את אחוז החסימה, ויתפלגו מיד לאחריהן." גרוניס עצמו הודה בפס' 59 כי "יש יסוד לטענה כי קיימת מידה של חוסר עקביות" בין העלאת הרף לבין השארת כללי הפיצול על מכונם. "עוד טענו העותרים כי את היעדר היציבות הקואליציונית במצב הקיים יש לייחס לסיעות הבינוניות, שאינן מאוימות מאחוז החסימה, ולא לסיעות הקטנות". טענה זו זכתה לתמיכה שיפוטית מפורשת מפי המשנה לנשיאה רובינשטיין, שקבע מניסיונו כי "המפתח מוחזק לא פחות בידי מפלגות בינוניות", שם, בפס' ח לפסק דינו של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין.

²³ שם, בפס' 8 לפסק דינו של הנשיא (בדימו') א' גרוניס: "אשר למבחן המשנה השני של המידתיות, טענו העותרים כי קיימים אמצעים שפגיעתם פחותה, ובכלל זה, בין היתר, העלאת הדרגתיות של אחוז החסימה; קביעת אחוז חסימה נמוך יותר לרשימות המייצגות מיעוטים; או שינוי הכללים לגבי קולות עודפים כך שהקולות שניתנו לרשימה שלא עברה את אחוז החסימה יועברו לרשימה אחרת, שהתקשרה עמה בהסכם מתאים". יוער כי אף שופט לא אימץ חלופה זו בפסק דינו. השופט ג'ובראן מנה אותה בפס' 41 לפסק דינו לצד חלופות אחרות, אך משהגיע לומר איזו חלופה "מן הראוי לבחון" הזכיר רק את הרף המובחן למיעוטים או את החרגתם מרף הכניסה לכנסת, כנהוג בגרמניה, ופסק כי "המסקנה המתבקשת לעת עתה היא כי גם מבחן זה מתקיים".

²⁴ שם, בפס' 15 לפסק דינו של הנשיא (בדימו') א' גרוניס: "רשימה שלא זכתה למספר הקולות הדרוש כדי לצלוח את אחוז החסימה תיוותר מחוץ לכנסת... ועל פי כללי הבחירות הנוהגים כיום בישראל, קולותיהם של בוחריה ירדו למעשה לטימיון (ראו סעיף 82(א) סיפא לחוק הבחירות לכנסת בעניין העדר תוקף של הסכם עודפים בין שתי רשימות שלפחות אחת מהן לא עברה את אחוז החסימה; עתירה נגד חוקתיות ההסדר האמור נמחקה אך לאחרונה, לאור הערות בית המשפט (בג"ץ 15/725 מפלגת 'עלה ירוק' נ' הכנסת (נבו 11.2.2015))."

²⁵ שם, בפס' 64 לפסק דינו של הנשיא (בדימו') א' גרוניס, וראו גם בפס' 61 לפסק דינו. ובלשונו של רובינשטיין, שם, בפס' טו: "ימים יגידו מה פעלה העלאת אחוז החסימה. בשלב זה נותרה, כאמור, הדלת פתוחה לדיון החוקתי, ותם ואולי לא נשלם".

²⁶ שם, בפס' 39 לפסק דינו של הנשיא (בדימו') א' גרוניס: "כעניין שבעיקרון, מקובל עליי שיתכנו נסיבות שבהן תהא הצדקה כי בית המשפט יפסול אחוז חסימה שקבע המחוקק, אם יימצא, למשל, כי החלתו פוגעת באופן משמעותי בייצוגה בכנסת של קבוצת מיעוט. אולם, תנאי לכך הוא כי יוכח שמדובר בסכנה ממשית כי כך יקרה. נטל ההוכחה בעניין זה מוטל על העותרים". ראו גם שם, בפס' 52 לפסק דינו של הנשיא (בדימו') א' גרוניס שבה הוא מודה כי "ככל שאחוז החסימה גבוה יותר, כך גדל הסיכון לפגיעה בייצוג המיעוטים בכנסת", וכי השאלה היא "שאלה של מידה" (בפס' 63).

ב. האם העלאת אחוז החסימה שיפרה את המשילות?

לצורך רשימה זו ריכזתי את נתוני מערכות הבחירות בעשור שלפני העלאת רף הכניסה ובעשור שלאחריה.²⁷ לוח 1 מציג את חמש המערכות שקדמו להעלאה, ולוח 2 את שש המערכות שלאחריה.

לוח 1 : מערכות הבחירות שלפני התיקון (1999–2013)²⁸

כנסת	תאריך	רף	בעלי זכות בחירה	אחוז הצבעה	קולות כשרים	רשימות שהתמודדו	עברו	נפלו	קולות אבודים	% אבוד	שנים מהבחירות הקודמות	הוקמה ממשלה?
ה-15	17.5.1999	1.5%	4,285,428	78.7%	3,309,416	31	15	16	197,093	5.96%	3.0	כן
ה-16	28.1.2003	1.5%	4,720,075	67.8%	3,148,364	27	13	14	131,740	4.18%	3.7	כן
ה-17	28.3.2006	2%	5,014,622	63.6%	3,137,064	31	12	19	182,688	5.82%	3.2	כן
ה-18	10.2.2009	2%	5,278,985	64.7%	3,373,490	33	12	21	103,904	3.08%	2.9	כן
ה-19	22.1.2013	2%	5,656,705	67.8%	3,792,742	32	12	20	268,795	7.09%	3.9	כן
ממוצע	1999–2013	—	—	68.5%	—	30.8	12.8	18.0	176,844	5.23%	3.3	5 מתוך 5

לוח 2 : מערכות הבחירות שלאחר התיקון (2015–2022)

כנסת	תאריך	רף	בעלי זכות בחירה	אחוז הצבעה	קולות כשרים	רשימות שהתמודדו	עברו	נפלו	קולות אבודים	% אבוד	שנים מהקודמות	הוקמה ממשלה?
ה-20	17.3.2015	3.25%	5,881,696	72.3%	4,210,884	25	10	15	189,517	4.50%	2.1	כן
ה-21	9.4.2019	3.25%	6,339,729	68.5%	4,309,270	40	11	29	366,016	8.49%	4.1	לא
ה-22	17.9.2019	3.25%	6,394,030	69.8%	4,436,806	29	9	20	126,704	2.86%	0.4	לא
ה-23	2.3.2020	3.25%	6,453,255	71.5%	4,590,062	29	8	21	36,901	0.80%	0.5	כן
ה-24	23.3.2021	3.25%	6,578,084	67.4%	4,410,052	38	13	25	64,752	1.47%	1.1	כן
ה-25	1.11.2022	3.25%	6,788,804	70.6%	4,764,742	40	10	30	417,400	8.76%	1.6	כן
ממוצע	2015–2022	—	—	70.0%	—	33.5	10.2	23.3	200,215	4.48%	1.6	4 מתוך 6

1. המרווח בין מערכות בחירות

מערכת הבחירות הראשונה שבה יושם התיקון היתה בשנת 2015, והניבה כנסת שמילאה את ימיה וקואליציה יציבה שכיחנה ארבע שנים. לאחר מכן, בין אפריל 2019 לנובמבר 2022 נערכו בישראל חמש מערכות בחירות, ארבע מהן בתוך כשנה וחצי, — רצף חסר תקדים של אי-יציבות שלטונית. ההשוואה למערכות הבחירות בתקופה המקבילה מניבה תוצאה חדשה: בחמש המערכות שקדמו להעלאה חלפו בממוצע כ-3.3 שנים

²⁷ מטבע הדברים, בחינה אמפירית זו מוגבלת, מאחר שהשינוי המוסדי אינו מנותק מציר הזמן, המביא עימו שינויים פוליטיים וחברתיים נוספים. אין מדובר ב"ניסוי טבעי" המאפשר לטעון לקיומו של קשר סיבתי בין השינוי לבין התוצאה. מאחר שכל מערכת בחירות מתקיימת בנקודת זמן שונה, המערבת התפתחויות ואירועים פוליטיים אחרים, ואין בנמצא "מדינת ביקורת" העוברת את אותם אירועים במקביל לישראל ומאפשרת לבדוד את השפעת השינוי מיתר ההתפתחויות, לא ניתן לבצע היסק סטטיסטי סיבתי. אלה מגבלות טבעיות של כל מחקר שינסה לבחון את שאלת המחקר הנוכחית, והן מחייבות קריאה זהירה בממצאים, המכירה בפרשנויות השונות שיכולות להשתמע מהם ובכך שלא בהכרח ניתן להכריע ביניהן. ראו ברק-קורן "כלים אמפיריים", לעיל ה"ש 3.

²⁸ ביצעתי את כל חישובי חלוקת המנדטים ברשימה לפי המודל הבא, המיישם את שיטת דר-עופר בחוק הבחירות לכנסת כלשונה: (1) רק רשימות שעברו את אחוז החסימה משתתפות בחלוקה; (2) שתי רשימות שהתקשרו בהסכם עודפים נחשבות רשימה אחת לכל אורך החלוקה, ואם אחת מהן לא עברה את הרף, ההסכם חסר תוקף לפי ס' 82(א) סיפא לחוק הבחירות לכנסת; (3) המודד נקבע כסך קולות הרשימות שעברו את הרף חלקי 120; (4) כל קבוצה מקבלת תחילה מנדטים כמספר המנות השלמות שבידה; (5) המנדטים הנותרים מחולקים אחד-אחד לקבוצה בעלת "מודד הרשימה" הגבוה ביותר, קרי קולותיה חלקי מספר המנדטים שכבר בידה בתוספת אחד; (6) כל קבוצה קשורה מחלקת את מנדטיה פנימה לפי אותו כלל. החישוב מבוצע בשברים מדויקים ולא במספרים עשרוניים, כדי למנוע שגיאות עיגול בתחרויות צמודות. הסכמי העודפים הוזנו מן ההודעות הרשמיות של יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית שפורסמו ברשומות לפי ס' 67(ג) לחוק. ביצעתי את החישובים הללו "מאפס" כבסיס לחישובי הסימולציות של הסדרים אחרים (הורדת אחוז החסימה, מעבר להסכמי עודפים רב מפלגתיים, ועוד) שביצעתי על בסיס תוצאות האמת. המודל משחזר את תוצאות האמת בכל שש מערכות הבחירות שמאז 2015, מנדט במנדט, — ובכלל זה את המודד הרשמי לכנסת ה-21, 32,860 קולות. פירוט מלא של החישוב מופיע בנספח ב.

בין בחירות לבחירות; בחמש המערכות שלאחריה, שכבר הסתיימו, כ-1.6 שנים בלבד.²⁹ ראוי לציין כי מסקנה דומה, המבוססת על נתוני הכנסות ה-20 עד ה-23, הובעה כבר על ידי המשנה לנשיאה (בדימוס) חנן מלצר.³⁰

יש לציין כי משך כהונתה של ממשלה אינו בהכרח מדד לאפקטיביות שלטונית, וניטשת מחלוקת במדע המדינה בין הסבורים שממשלות קצרות ימים אינן אפקטיביות למי שסבורים כי אין קשר בין משך שלטון למידת אפקטיביות.³¹ ישראל התאפיינה עד שנות ה-2000 לערך בתנודתיות גבוהה של ממשלות, לצד יציבות טובה יותר של כנסות (כשתי ממשלות לכנסת), אשר נבעה לא פעם מתחלופת ממשלות תחת אותו ראש ממשלה או תחת ראש ממשלה אחר מאותה מפלגה.³² עם זאת, לאחר שנת 2014 המרווח בין מערכות בחירות הצטמצם במידה ניכרת, כך שהכנסת כולה התחלפה בתדירות גבוהה ולראשונה אי פעם בתולדות מדינת ישראל, ממשלות לא הצליחו כלל לקום לאחר הבחירות.

יוער גם כי נטען בעבר כי אי-היציבות בישראל אינה נובעת, היסטורית, ממפלגות זעירות, המרחפות סביב רף הכניסה לכנסת, אלא מפרישה של חברי כנסת יחידים מקואליציות גבוליות;³³ מפרישה של מפלגות בינוניות

²⁹ חישוב המחברת על בסיס מועדי הבחירות הרשמיים. משך הזמן בין מערכת בחירות לרעותה הוא מדד מקובל, גם אם גס, ליציבות שלטונית. חמש המערכות שקדמו להעלאה (הכנסת ה-15 עד ה-19: 17.5.1999, 28.1.2003, 28.3.2006, 10.2.2009, 22.1.2013) נמשכו בממוצע כ-3.2 שנים; חמש המערכות שלאחריה ושכבר הסתיימו (הכנסת ה-20 עד ה-24: 17.3.2015, 9.4.2019, 17.9.2019, 2.3.2020, 23.3.2021) — כ-1.5 שנים בלבד. הכנסת ה-25 (1.11.2022), לא נכללה בממוצע עקב היותה השישית במספר, אולם נתייחס אליה בחלק מהניתוחים בהמשך.

³⁰ חנן מלצר "אחוז החסימה בישראל – תובנות והרהורים בעקבות בג"ץ 14/3166 גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה (12.3.2015)" **ספר אשר גרוניס** 193 (קרן אזולאי, אהרן ברק, רון גולדשטיין, קרן וינשל, גלעד לובינסקי-זיו, שלמה לויין ואליעזר ריבלין עורכים 2022) (להלן: מלצר). המחבר כיהן כמשנה לנשיאת בית המשפט העליון, היה שופט בהרכב שדן בעניין גוטמן, וכיהן לאחר מכן כיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 ולכנסת ה-22. שם, בעמ' 203: "על פני הדברים, נראה מסקירה של תוצאות הבחירות מהכנסת ה-20 עד לכנסת ה-23, כי מטרות אלו לא הושגו לכאורה, מה גם שמאז הבחירות לכנסת ה-21 ועד אחרי הבחירות לכנסת ה-23 – לא הוקמה ממשלה חדשה, והמדינה התנהלה תקופה ארוכה תחת משטר של 'ממשלת מעבר'". ושם, בעמ' 218 הוא מרחיק לכת ומעלה את האפשרות "כי תוצאת התיקון עומדת לכאורה בניגוד לתכליותיו המוצהרות של התיקון, שכן הדבר גרם וגורם, על פי הטענה, דווקא לגירעון במשילות ולא להגברתה". יוער כי ניתוחו של מלצר מסתיים בכנסת ה-23, והוא עצמו ציין בה"ש 78 כי תוצאות הכנסות ה-24 וה-25 "מחייבות מאמר משלים". רשימה זו משלימה חלק מאותו חסר.

³¹ ודוקו: יש להיזהר מלראות במשך כהונת הממשלה מדד ליכולת שלטונית. Lijphart מקדיש לכך דיון מפורש ומזהיר מפני בדיק הכשל הזה. לשיטתו, עמידות הממשלה היא אינדיקטור ל"the cabinet's strength compared with that of the legislature" -- כלומר לדומיננטיות הרשות המבצעת מול המחוקקת -- ואין היא אינדיקטור ליציבות המשטר או לאיכות הממשל. את העמדה הנפוצה ההופכת עמידות למדד למשילות, ובכללה קביעתו של Paul V. Warwick שלפיה "A parliamentary system that does not produce durable government is unlikely to provide effective policy" במשפט אחד חד: "This view is as wrong as it is prevalent". ראו Lijphart, Patterns, לעיל ה"ש 6, בעמ' 117. הוא מאמץ שם גם את הזהירות של Michael Taylor ו-Valentine M. Herman, שלפיה "A considerable empirical study would be necessary before it could be said that [cabinet durability] was an indicator of anything" (שם, בעמ' 118), ואת עמדתו של Mattei Dogan שלפיה "cabinet stability is not a valid indicator of the health and viability of the democratic system" (שם).

³² כך למשל, כנסת ישראל הראשונה החליפה שתי ממשלות תחת ראשותו של דוד בן גוריון, כנסת ישראל השנייה החליפה ארבע (!) ממשלות תחת שני ראשי ממשלה – בן גוריון ומשה שרת, בשנות ה-80 היתה ממשלת רוטציה, וכן הלאה עד הכנסת ה-15 (אהוד ברק ואריאל שרון). לפי Lijphart, משך כהונת הממוצע של ממשלות ישראל בשנים 1945–2010 עמד על 1.46 שנים, וציון מדד דומיננטיות הרשות המבצעת שלה — הוא השני הנמוך ביותר מבין 36 הדמוקרטיות, אחרי שווייץ בלבד (איטליה 1.49, פינלנד 1.55). Lijphart, Patterns, לעיל ה"ש 6, בטבלה 7.1, בעמ' 120–121, וישראל בעמ' 120. הממוצע של המדד הוא 5.35 (שם, בעמ' 122). למען הפרספקטיבה: הממוצע החוצה-לאומי של משך כהונת ממשלה, על פני 351 ממשלות בשלושים דמוקרטיות פרלמנטריות, הוא 3.45 שנים (שם, בטבלה 7.2, בעמ' 125). המשמעות לענייננו כפולה: ראשית, אי-היציבות הממשלתית בישראל קדמה בעשורים להעלאת הרף; שנית, על פי הקריאה של Lijphart עצמו, נתון זה מלמד על מערכת שבה הכנסת חזקה יחסית לממשלה — ולא בהכרח על כשל.

³³ כך למשל, המקרים הבולטים של הכנסת ה-24, ח"כ סילמן, רינאווי זועבי, אורבך ושיקלי, היו פרישות אישיות.

או גדולות מהקואליציה; או מהחלטה של קואליציות להקים את מועד הבחירות על מנת לתזמן את הבחירות במועד נוח להן.³⁴

2. מספר המפלגות בכנסת

לפני 2014 התמודדו בכל מערכת בחירות 27 עד 33 רשימות, ובכל מערכת "נפלו" 14 עד 21 מהן; לאחר 2014 התמודדו 25 עד 40 רשימות, ו"נפלו" 15 עד 30 מהן. העלאת הרף לא צמצמה את מספר הרשימות המתמודדות לכנסת (בממוצע התמודדו 30.8 רשימות לפני התיקון ו-33.5 אחריו). במובן זה הרף לא עשה את שנועד לעשות.

לצד זאת, הרף בהחלט הגשים את ייעודו בצמצום מספר המפלגות שנבחרו לכנסת, כפי שלוחות 1 ו-2 מראים בבירור. מספר הרשימות הנבחרות ירד מ-12 עד 15 (ממוצע של 12.8) ל-8 עד 13 (ממוצע של 10.2).³⁵ ואולם, צמצום זה לא תורגם ליציבות. הכנסות עם מספר המפלגות הנמוך ביותר, ה-22 וה-23, — מנו 9 ו-8 שמונה רשימות נבחרות בלבד, בהתאמה, — ואף על פי כן נמשכו כחצי שנה וכשנה בלבד והסתיימו בפיזור עצמי. מכאן שהכשל אינו בתחזית שהרף הגבוה יצמצם את הפיצול, אלא בהנחה שקישרה בין צמצום הפיצול ליציבות הממשל.

אולם כל האמור עד כה מתייחס אך ורק למספר הרשימות שנבחרו לכנסת. כאשר בוחנים את מספר הסייעות המכהנות בכנסת מתקבלת תמונה שונה. הרף צמצם את מספר המפלגות הנבחרות באמצעות תופעת לוואי הסותרת במידה רבה את הרציונל שהוביל להגבתו: "איחודים טכניים" ובריתות שכל תכליתן לעבור את הרף ולהתפצל מיד אחריו. ודוקו: הדין עצמו מקל על כך, שכן ס' 59(2) לחוק הכנסת מכיר ללא סייג בהתפלגות של רשימה שהיא צירוף של מפלגות, כל עוד זו נעשית לפי ההשתייכות המקורית, בלא כל דרישת מינימום מספרית, בעוד שפרישה יחידנית כפופה לסנקציות של ס' 61 לחוק.

העלאת הרף לא לוותה בהגבלת היכולת להתפצל לאחר הבחירות, והנתונים מלמדים כי מספר הסייעות שנוספו לכנסת בדרך זו עלה במידה מתונה לאחר התיקון -- מממוצע של 4.4 סיעות למערכת בחמש הכנסות שקדמו לו לממוצע של 5.3 בשש הכנסות שלאחריו. גם כאן, הממוצע אינו בהכרח העיקר. המקרה החד ביותר הוא הכנסת ה-23: היא נבחרה במרץ 2020 עם שמונה רשימות בלבד -- המספר הנמוך בתולדות המדינה -- ועם אובדן קולות של 0.80%, הנמוך בסדרת הבחירות כולה. אולם בתוך תשעה חודשים התפצלה אותה כנסת מרוכזת לשבע-עשרה סיעות, כולן ללא יוצא מן הכלל התפצלויות של רשימות משותפות למרכיביהן. הכנסת המרוכזת ביותר שנבחרה אי-פעם הפכה למפוצלת ביותר בתוך פחות משנה, וכיהנה כשנה בלבד.

³⁴ עידן ארץ "את מה חוסם אחוז החסימה?" **השילוח** 36, 131, 137 (2024) (להלן: ארץ): "בתולדות מדינת ישראל לא היה מקרה שבו מפלגה בת 4 מנדטים או פחות הפילה לבדה את הממשלה". ודוקו: הדוגמה שארץ מביא לתמיכה בטענתו (פרישת התחיה ומולדת ב-1992) אינה מדויקת: מספרי המנדטים מוחלפים שם (לתחיה היו שלושה ולמולדת שניים), צומת, — שפרשה ראשונה, נעדרת מהטיעון, וגודל הקואליציה אינו מדויק. יש להיזהר גם מן הניסוח "לבדה", שהוא קרוב לטאוטולוגי: משעה שהדחת ממשלה מחייבת 61 חברי כנסת (באי אומון קונסטרוקטיבי), סיעה בת ארבעה מנדטים אינה יכולה להפיל אף ממשלה "לבדה". לטענה במישור היכולת ולא במישור ההיסטורי, ראו את דבריו של פרופ' אשר כהן מן המחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר-אילן, בראיון לנדב שרגאי "מחסום הקול: האם אחוז החסימה יכריע את הבחירות?" **ישראל היום** (6.10.2022) <https://www.israelhayom.co.il>: "אין פסול בקיומן של מפלגות קטנות, הן מייצגות את הציבור באופן יחסי אמיתי יותר, מונעות בזבוז קולות, והמשילות מתחזקת, מכיוון שאף אחת מהן בנפרד אינה מסוגלת להפיל את הממשלה. היא קטנה מדי בשביל להצליח בכך". באותו ראיון: "השנים האחרונות הוכיחו שהיעדר יציבות אינו מגיע ממפלגה של מנדט או שניים, אלא דווקא מהמפלגות הבינוניות שלהן 5-8 מנדטים... זו אגדה שהם אחראים לחוסר היציבות". ודוקו: כהן מדבר על סיעות בנות מנדט או שניים, וטענתו היא טענה תיאורטית ולא היסטורית.

³⁵ יוער כי מלצר, לעיל ה"ש 30, בעמ' 205, סבר, בניחות מוקדם יותר שהתבסס על מספר קטן יותר של כנסות, כי: "לא ניתן להצביע על מגמה ישירה של הפחתה במספר הרשימות המתמודדות לכנסת, בעקבות העלאת אחוז החסימה... גם ביחס למספר הסייעות בכנסת, לא ניכרה הפחתה בעקבות התיקון".

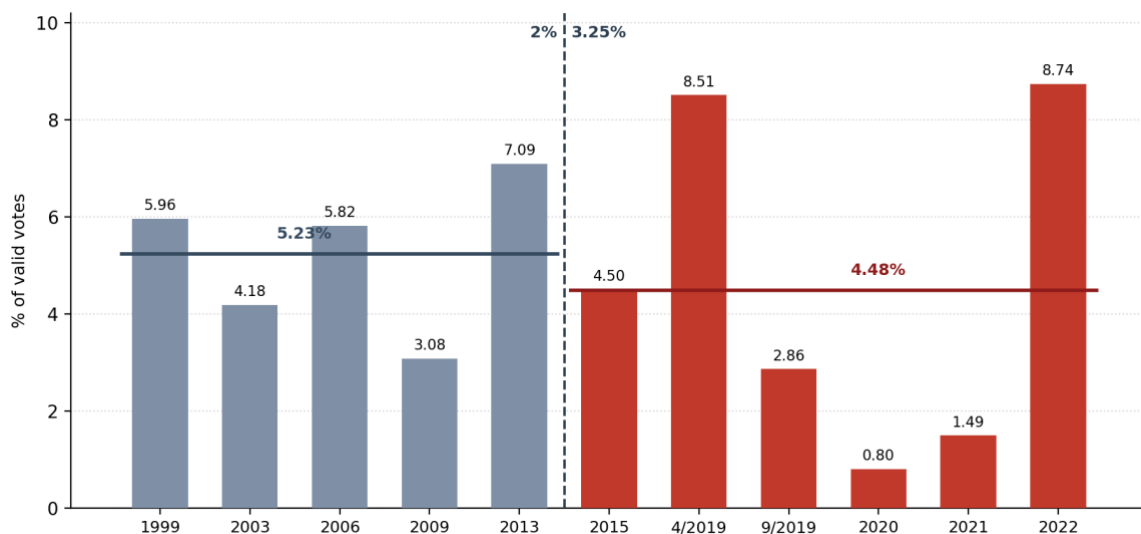
לסיכום, הגם שאחוז החסימה הוביל לצמצום מספר הרשימות הנבחרות לכנסת, צמצום זה נפרם עד מהרה בכנסת הנבחרת. מהמקובץ עולה כי לפחות במתכונת בה בחרה הכנסת להעלות את רף הכניסה לכנסת – מתכונת המאפשרת לרשימות המקובצות להתפצל מיד לאחר הבחירות – הכלי אינו מונע פיצול אלא רק דוחה אותו בזמן.

3. אובדן קולות

העלאת רף הכניסה לכנסת לא החריפה במוצע את אובדן הקולות בבחירות לכנסת. בחמש המערכות שקדמו לתיקון אבדו במוצע 5.23% מן הקולות הכשרים; בשש המערכות שלאחריו — 4.48%. כלומר, במוצע, שיעור הקולות האבודים ירד במקצת.

אלא שתיאור הנתונים באמצעות ממוצע בלבד מסווה את השפעתו המדויקת יותר של הרף החדש. לפני 2014 נע שיעור הקולות האבודים בטווח שבין 3.08% ל-7.09%; לאחר מכן משרעת אובדן הקולות התרחבה פי שתיים לערך, בין 0.80% ל-8.76%. הרף למעשה הקצין את מרחב האפשרויות של אובדן הקולות. שני שיאי אובדן הקולות, 8.49% באפריל 2019 ו-8.76% בנובמבר 2022, מדגימים את חוסר האחידות בפעולת הרף: ב-2019 שיעור אובדן הקולות הגבוה הכשיל את היכולת להקים ממשלה, וב-2022 הוא ייצב את הממשלה הנבחרת.³⁶ לאחר אובדן הקולות ההיסטורי בבחירות אפריל 2019 נראה שהמערכת הפוליטית הפנימה, לפרק זמן קצר, את השלכות ההסדר החדש, ואובדן הקולות ירד מאוד. אולם בבחירות של נובמבר 2022 המערכת "חזרה לסורה" ואובדן הקולות רשם שיא חדש של כל הזמנים. לסיכום, השפעתו של הרף הגבוה אינה שהוא מבזבז יותר קולות במוצע, אלא שהוא מרכז את הבזבוז לצמתים קריטיים (מפלגות, מערכות בחירות) עליהם תקום או תיפול היכולת להקים ממשלה. תרשים 1 מציג זאת.

תרשים 1: שיעור הקולות האבודים במערכות הבחירות 1999–2022



³⁶ מרצ קיבלה 150,793 קולות (3.165%) ונפלה בפער של 4,062 קולות; בל"ד קיבלה 138,617 קולות (2.910%). יחד — 289,410 קולות מן המחנה האנטי-נתניהו שלא תורגמו לייצוג. סך הקולות האבודים באותן בחירות: 417,400, שהם 8.76% מ-4,764,742 הקולות הכשרים — השיעור הגבוה ביותר בתולדות הבחירות בישראל. נתונים מתוך **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25** (2022) <https://votes25.bechiro.gov.il>.

הקו האנכי מסמן את התיקון משנת 2014; הקווים האופקיים הם ממוצעי התקופות (5.23%-ו-4.48%). ניכר מן התרשים שהשינוי אינו בגובה הממוצע אלא בפיזור. ניכר ממנו גם דפוס נוסף, שאדון בו להלן: לאחר זעזוע אפריל 2019 צנח בזבוז הקולות בשלוש מערכות רצופות ואז שב וזינק לשיא.³⁷

4. מערכות הבחירות של אפריל 2019 ונובמבר 2022

מערכות הבחירות של אפריל 2019 ונובמבר 2022 מספקות מעין תמונת-ראי לפעולת רף הכניסה המוגבה, ומוטב לבחון אותן זו מול זו.

באפריל 2019 פעל הרף נגד הרכבת הממשלה. כ-366,000 קולות, 8.49%, כעשרה מנדטים, — ניתנו לרשימות שלא עברו את הרף. בימין, "הימין החדש" (בנט-שקד) קיבלה 3.22% ונפלה בפער של 1,454 קולות בלבד; גם "זהות" נותרה בחוץ עם 2.74% מהקולות.³⁸ גוש הימין הטבעי לכאורה מנה 65 מנדטים, אך בנימין נתניהו לא הצליח להרכיב ממשלה משום שישראל ביתנו (5 מנדטים) סירבה להצטרף לקואליציה בשל חוק הגיוס. אילו הימין החדש וזהות היו חוצים את הרף, היה לנתניהו רוב "חסין-ליברמן": הוא לא היה תלוי בסיעה אחת סרבנית, והממשלה היתה קמה. אובדן הקולות בימין שלל מנתניהו את מרווח הביטחון להקמת קואליציה והפך אותו בן-ערובה לווטו של שחקן יחיד. כפועל יוצא, הרף שנועד לייצב ולהפחית את הסחטנות של מפלגות קטנות הטיל את מלוא כובד המשקל על מפלגה אחת, והצית בדיעבד רצף חסר תקדים של מערכות בחירות עקרות.

בחירות נובמבר 2022 התאפיינה אף היא באובדן הקולות עצום: שיא של 417,400 קולות, 8.76%, השיעור הגבוה ביותר בתולדות הבחירות בישראל; כתמונת ראי, הפעם נשרו דווקא קולות השמאל: מרצ (3.165%, פער של 4,062 קולות) ובל"ד (2.910%). האובדן של כ-289,000 קולות מן המחנה הנגדי ניפח את גוש נתניהו לרוב נקי של 64 מנדטים ואפשר לו להרכיב את הממשלה היציבה של העשור. הפעם הרף "הצליח" לספק משילות, אך עשה זאת במחיר אובדן קולות של מאות אלפי בוחרים.

בנקודה זו ראוי לדייק בהערכת התרומה של אחוזי החסימה הגבוה לכינון הממשלה, משום שרבים שוגים לחשוב שלו מרצ היתה עוברת את הרף, התוצאה הפוליטית היתה מתהפכת וממשלת לפיד היתה קמה. מחשבה זו שגויה. אילו עברה מרצ בלבד ובל"ד היתה נותרת מתחת לרף, נתניהו עדיין היה מגיע ל-62 מנדטים ומרכיב ממשלה. זאת ועוד, גם בתרחיש שבו שתי המפלגות היו עוברות, התוצאה לא היתה "ממשלת לפיד" אלא הקמת ממשלת נתניהו ברוב דחוק של 61 חברי כנסת.³⁹

כלומר, בעשור שלאחר התיקון היתה לרף השפעה מכרעת על הקמת ממשלה בדיוק פעם אחת, ובאותה פעם הוא מנע אותה (אפריל 2019). באף מערכת בחירות אחרת לא איפשר הרף הקמת ממשלה שלא היתה מתאפשרת בלעדיו; בנובמבר 2022 הוא הרחיב רוב קיים מ-61 ל-64, ותו לא. כמובן, לא מן הנמנע שלולא הרף הגבוה, שהיטיב עם קואליציית נתניהו, היתה הממשלה פחות יציבה (בדומה לממשלת "השינוי" שלפניה) והיה עולה הסיכוי לנפילתה בטרם עת, בשל פרישת חברי כנסת בודדים בזמן המשבר החוקתי או שנות המלחמה.

³⁷ ראו התרשים בגוף הטקסט. שיעורי הקולות האבודים בשלוש המערכות שלאחר זעזוע אפריל 2019 היו 2.86% (ספטמבר 2019), 0.80% (מרץ 2020) ו-1.47% (מרץ 2021) — ולאחריהם 8.76% (נובמבר 2022).

³⁸ הימין החדש (בנט-שקד) קיבל 138,598 קולות (3.22%) ונפל בפער של 1,454 קולות בלבד; זהות (פייגלין) קיבלה 118,031 קולות (2.74%); גשר 74,701 (1.73%). יחד החזיקו הימין החדש וזהות 256,629 קולות. נתונים מתוך **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21** (2019) <https://votes21.bechirov.gov.il>.

³⁹ מרצ נכנסת עם 4 ובל"ד עם 3, שבעה מנדטים חדשים נכנסים לגוש של לפיד, אך הם נגרעים בחלקם מן המחנה עצמו: יש עתיד, המחנה הממלכתי, ישראל ביתנו וחד"ש-תע"ל מאבדים מנדט כל אחד. הליכוד מאבד שניים והציונות הדתית אחד — ובסך הכול גוש נתניהו יורד ב-3 בלבד, מ-64 ל-61.

יוער כי גם בשלוש מערכות הבחירות בין אפריל 2019 ונובמבר 2022, הכנסת שנבחרה לא השכילה לכונן ממשלה יציבה באף אחת מהפעמים, ותוך כשנה במוצע התקיימה מערכת בחירות נוספת.

מה עולה מכל האמור? לשיטתי, אפשר לקרוא את פעולת הרף הגבוה בשתי דרכים. לפי קריאה אחת, מאזן ההצלחות שלו שלילי: ברוב סבבי הבחירות הרף לא הועיל למשילות, ו-2022 מלמדת שאפילו "הצלחה" כרוכה בהדרת מאות אלפי בוחרים. לפי קריאה שנייה, ההשפעה של הרף על המשילות אינה בהכרח שלילית אולם היא תנועתית ואינה צפויה: היא תלויה בשאלה (המקרית) — באיזה מחנה פגעה הגזירה ועד כמה היה אותו מחנה קרוב לרוב. כשהפגיעה היא במחנה שקרוב לרוב (הימין ב-2019), הרף חוסם ממשלה; כשהפגיעה היא במחנה היריב (השמאל ב-2022), הרף יכול להעניק ליריבו רוב מכריע להקמת ממשלה (תרחיש שלא התממש עד היום) או להגדיל רוב זה ובכך להפוך את הממשלה ליציבה יותר.

5. האם המערכת הפוליטית למדה להפנים את הסיכון?

טענה מקובלת באשר לשינויים במערכת הבחירות בכלל, ובמקרה של רף הכניסה בפרט, היא כי המצביעים אסטרטגיים והמפלגות רציונליות, ולפיכך הגבהת הרף תוביל להפנמת הסיכון ולמזעור אובדן הקולות. המפלגות יתלכדו על מנת למנוע את האובדן, או שהמצביעים ימנעו מהצבעה מסוכנת, והסיכון לאובדן קולות ילך וייעלם. זו טענה מתוחכמת ומרחק הזמן מאפשר לבחון אותה על בסיס הנתונים. ראשית, בעקבות זעזוע מערכת הבחירות של אפריל 2019 אכן נצפתה התנהגות אסטרטגית מצד מפלגות ובוחרים כאחד: שיעור הקולות האבודים צנח ל-2.86% בספטמבר 2019, ל-0.80% במרץ 2020 ול-1.47% ב-2021. אלא שהזיכרון הפוליטי, מסתבר, קצר. שלושה סבבים של אובדן קולות נמוך הספיקו לפוגג את ההתנהגות הרציונלית של השחקנים הפוליטיים (מפלגות ומצביעים כאחד) — וב-2022 שב אובדן הקולות וזינק לשיא של כל-הזמנים. ניתן ללמוד מכך כי הפנמת הסיכון בידי המפלגות והמצביעים אינה מצטברת ואינה יציבה; היא דועכת. הסיכון אינו הופך זניח עם הזמן, אלא חוזר ומתפרץ.

ג. מה ידוע על פעולתם של רפי כניסה לפרלמנט? מבט אמפירי והשוואתי

עד כאן בחנתי את המקרה הישראלי. ראוי לשאול מה מלמדת הספרות המשווה — ובעיקר, עד כמה מבוססת ההנחה שרף גבוה מייצב ממשלות. התשובה מפתיעה בעוצמתה: ההנחה הזו אינה נשענת על ראיות של ממש.

ראשית, לא מצאתי בספרות אף מחקר הבודק אם העלאת רף כניסה לבחירות ארציות שיפרה את עמידותן של ממשלות, קרוב לוודאי בשל הקושי ביצירת מערך זיהוי אמין.⁴⁰ גם ישראל 2014, כאמור לעיל, מאפשרת רק בחינת לפני/אחרי, בלי קבוצת ביקורת.⁴¹

המחקר הקרוב ביותר לענייננו בחן את בלגיה, שהנהיגה בשנת 2003 רף של 5%. החוקרים בחנו חמש מערכות בחירות לאחר הרפורמה, ובדקו הן את ההשפעה המכנית (מספר הרשימות המתמודדות) הן את

⁴⁰ כל המערכים בעלי הזיהוי האמין ירדו לרמה התת-ארצית -- רשויות מקומיות בספרד, בהסן ובקנטונים שווייצריים -- מן הטעם הפשוט שברמה הארצית אין מערך המאפשר זיהוי והיסק סיבתי.

⁴¹ לעיתים נהוג לצטט את המחקר: Felipe Carozzi, Davide Cipullo & Luca Repetto, *Political Fragmentation and Government Stability: Evidence from Local Governments in Spain*, 14 AM. ECON. J.: APPLIED ECON. 23 (2022). באשר לקשר בין ריבוי מפלגות ויציבות פוליטית. עם זאת, מחקר זה אינו בוחן שינוי של רף הכניסה כלל. מערך הזיהוי שלו מנצל אי-רציפות בשאלה אם מפלגה חוצה רף קבוע של 5% ברשויות מקומיות בספרד, ומודד את השפעתה של כניסת מפלגה נוספת למועצה בתנאי של רף אחיד -- ולא את השפעתו של שינוי הרף על מספר המפלגות. המחקר מוצא שבהינתן רף אחיד של 5%, כניסה של מפלגה נוספת (החוצה את הרף) לפרלמנט המקומי מעלה את הסיכוי לחילופי שלטון. המחברים מציעים לבצע אקסטרפולציה מהממצאים שלהם לעניין ההשלכות של שינוי הרף עצמו, אולם הם אינם מסוגלים לבחון זאת ישירות, וממצאיהם בעלי רלוונטיות מוגבלת לשאלה בה עסקינן מכל הסיבות המובנות מאליהן – מגבלות האקסטרפולציה, בחירות מקומיות ולא ארציות, רף אחיד, מספר מפלגות אחיד, מדינה אחת, וכו'.

ההשפעה הפסיכולוגית על התנהגות הבוחרים ועל התנהגות צמרות המפלגות. הממצא המרכזי היה כי בטווח הקצר ירד מספר הרשימות ונוצרו קואליציות טרום-בחירות, אך ההשפעה על הבוחרים היתה מוגבלת, ובטווח הארוך הרף לא מנע פיצול נוסף. יוער כי המחקר בחן פרגמנטציה (פיצול) ולא יציבות ממשלית, ולפיכך אינו מלמד במישרין על טענת המשילות.⁴² מחקר נוסף, שבחן את ביטולו של רף של 5% בכל 426 הרשויות המקומיות במדינת Hesse שבגרמניה בשנים 1989–2011 מצא כי השפעות הרף איטיות ואף הפוכות בטווח הקצר: דווקא לאחר הביטול (שהביא להנמכת רף הכניסה לפרלמנט) גדלו נתחי הקולות והמושבים של המפלגות הארציות הגדולות, ורק בטווח הארוך השתפרו סיכוייהן של מפלגות מקומיות קטנות.⁴³

לא למותר לציין כי הספרות המתודולוגית מזהירה מפני היסק סיבתי בתחום זה. קולומר בחן 219 מערכות בחירות ב-87 מדינות והראה כי כיוון הסיבתי הפוך מן המשתמע: מפלגות בוחרות את כללי הבחירות כדי לשמר תצורות כוח קיימות, ולא להפך.⁴⁴

באופן כללי, הספרות ההשוואתית הן במדע המדינה, הן במשפט חוקתי, עסוקה יותר בשאלת השפעתו של רף הכניסה לפרלמנט על ייצוגיות (ולא על משילות). בהקשר זה, מדען המדינה המשפיע Arend Lijphart מסווג את הרפים הנמוכים, ובכללם הרף הישראלי כפי שהיה בעבר (2% ומטה), — "relatively low and hence innocuous", לעומת הרפים של 4%-5% המוצגים כ"significant barriers to small parties".⁴⁵ הרף הישראלי החדש נמצא כמובן בין השניים, וקרוב יותר לקטגוריה השנייה.⁴⁶ לייפהרט מציע תרופה אחרת לאי-

⁴² לא למותר לציין גם את הולנד, שאין בה רף כניסה במובן הרגיל: כלל ה-kiesdeler מחייב מנה שלמה אחת לצורך קבלת מושב, ומכאן רף אפקטיבי של 1/150, כ-0.667%. אף על פי כן היא נחשבת לאחת הדמוקרטיות היציבות והייצוגיות בעולם, ורמת אי-הפרופורציונליות שלה הנמוכה ביותר מבין 36 הדמוקרטיות שבדק Lijphart. ראו Lijphart, Patterns, לעיל ה"ש 6, בטבלה 8.2, בעמ' 150. הולנד היא אפוא דוגמה נגדית לטענה שרף נמוך מוליד אי-יציבות.

⁴³ Thushyanthan Baskaran & Mariana Lopes da Fonseca, *Electoral Thresholds and Political Representation*, 117 PUB. CHOICE 169 (2016). ביטול הרף חל על כל המחוזות במדינה בבת אחת, אולם החוקרים ניצלו את העובדה כי מחוזות בגודל אוכלוסייה דומה זכו, עוד קודם לרפורמה, להקצאה של מועצות בגדלים שונים, מאחר שהחוק בהסן ממפה אוכלוסייה לגודל מועצה בקפיצות בדידות ולפיכך רשויות משני עברי סף אוכלוסייה נחשפו לרפורמה בעוצמה שונה. (למשל, מועצה בת 23 מושבים חייבה ממילא קבלה של שיעור קולות גבוה מ-4.3% לזכייה במושב, בעוד שרף של 5% מבצע חסימה של ממש במועצה בת 59 מושבים, עבורה שיעור הקולות הטבעי הוא כ-2%. לפיכך, מועצות בגדלים שונים היו צפויות להשפעה שונה כתוצאה מהורדת הרף האחידה).

⁴⁴ Josep M. Colomer, *It's Parties that Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down)*, 53 POL. STUD. 1 (2005). קולומר בחן 219 מערכות בחירות ב-87 מדינות מאז המאה התשע-עשרה — המאגר המקיף ביותר שנבנה לשאלה זו — ומצא כי "already-existing political parties tend to choose electoral systems that, rather than generate new party systems by themselves, will crystallize, consolidate or reinforce previously existing party configurations" וכי "multi-party systems already existed before the introduction of proportional representation" ויער כי מדובר במחקר תצפיתי ולא במערך ניסויי; ערכו לענייננו הוא בהצבעה על כיוון הסיבתי ולא באמידת גודלו של אפקט. ראו גם Kenneth Benoit, *The Endogeneity Problem in Electoral Studies: A Critical Re-Examination of Duverger's Mechanical Effect*, 21 ELECTORAL STUD. 35 (2002). העומד על כך שהאפקט הפסיכולוגי על התנהגות בוחרים ומפלגות מונע מתפיסת אופן פעולתו של האפקט המכני, ולפיכך אין להתייחס אל התנהגות הבוחרים כאל משתנה חיצוני לכללים.

⁴⁵ האמירה הנורמטיבית היחידה בספר היא אזהרה מפני רפים של 5% ומעלה: "The only cautionary advice that needs to be given about electoral thresholds, especially if they are as high as 5 percent or even higher, is that in unconsolidated party systems there may be many small parties that will be denied representation—leading to a major overrepresentation of the larger parties and an extremely high degree of disproportionality" (Lijphart, Patterns, לעיל ה"ש 6, בעמ' 299).

⁴⁶ שם, בעמ' 140. Lijphart מסווג שם את הרפים הנמוכים — ובכללם הרף הישראלי כפי שהיה — כבלתי מזיקים: "These percentages may be relatively low and hence innocuous, as the 0.67 percent threshold in the Netherlands since 1956 and the 1 percent threshold in Israel (increased to 1.5 percent for the 1992 and 2 percent for the 2006 election) But when they reach 4 percent, as in Sweden and Norway, or 5 percent, as in the German and post-1996 New Zealand MMP systems, they constitute significant barriers to

יציבות קואליציונית: להקשות על פירוק הקואליציה באמצעות דרישת אי-אמון קונסטרקטיבי. זהו מנגנון שישראל החזיקה בו עוד טרם שנת 2014, והקשיחה אותו עוד באותה חבילת חקיקה של 2014. בפועל, נראה שהשפעתו המרכזית של מנגנון זה היתה להוביל לכך שכשהממשלה נופלת, היא לוקחת עימה גם את הכנסת ומחוקקת חוק להקדמת הבחירות (כי הקמת ממשלה חדשה תחת אותה הכנסת הפכה למשימה בלתי אפשרית).

בהמשך לכך, המלצת מועצת אירופה היא שרף כניסה לפרלמנט בדמוקרטיה מבוססת לא יעלה על 3%; ועדת נוציה סבורה שטווח של 3%–5% סביר בדרך כלל, אך מתנה זאת בקיומן של הגנות על ייצוג מיעוטים.⁴⁷ בפועל, דמוקרטיות המפעילות רפי כניסה בסדרי גודל אלה כוללות לעיתים קרובות מנגנוני פיצוי כאלה ואחרים. גרמניה, בה הרף בבחירות לבונדסטאג, הפרלמנט הארצי, הוא 5%, נוקטת בשיטת בחירות מעורבת ובה 299 מחוזות חד-נציגיים (בהם הבחירה היא רובנית), שכבת פיצוי ארצית יחסית, פטור לרשימה שזכתה בשלושה מנדטים ישירים, ופטור לרשימות המייצגות מיעוט לאומי. בישראל אין אף אחד מאלה, אולם יש לציין כי מנגנונים אלה פועלים לכיוונים מנוגדים ביחס לייצוגיות ואובדן קולות – בחירות מחוזיות חד-נציגיות מביאות לאובדן קולות גבוה (בשיטת המנצח לוקח את הכל) בעוד שבחירות יחסיות מצמצמות את האובדן, בכפוף לרף החסימה.⁴⁸

ראוי להוסיף, מנגד, כי הריסון השיפוטי בתחום זה נרחב: מסקירה של עשרים הכרעות אירופיות נמצא שרק במקרה אחד נפסל רף חסימה – ודווקא מחמת פגיעה בייצוג מיעוטים לשוניים.⁴⁹ בית הדין האירופי לזכויות אדם אישר רף של 10% בתורכיה תחת מרווח שיקול הדעת המדינתי (margin of appreciation), על אף על אף שסבר שהוא מופרז ועל אף שבאותה תקופה אבדו בתורכיה קרוב למחצית הקולות.⁵⁰ כך או כך, נוכח ריבוי המאפיינים השונים בין המדינות – ממרכיבים נוספים בשיטת הבחירות, דרך הרכב דמוגרפי-חברתי שונה

small parties". ודוקו — הרף הישראלי החדש, 3.25%, נמצא בתחום שבין השניים, וקרוב יותר לקטגוריה שהוא מכנה "significant barriers".

⁴⁷ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1547 (2007), §58, המליצה כי בדמוקרטיה מבוססת לא יעלה רף החסימה על 3%. מנגד, ועדת נוציה קבעה בדוח שלה בעניין רפי חסימה כי 3% בדמוקרטיה מבוססת הוא נמוך יחסית, וכי טווח של 3%–5% הוא סביר בדרך כלל. שתי העמדות מובאות בעניין **גוטמן**, לעיל ה"ש 2, בפס' 57 לפסק דינו של הנשיא (בדימ') א' גרוניס. ודוקו — הרף הישראלי חורג מהמלצת PACE, ונמצא בתוך הטווח של ועדת נוציה אך בלי מנגנון ההגנה על מיעוטים שוועדת נוציה מתנה בו את קבילותו של רף בטווח זה.

⁴⁸ בית המשפט החוקתי הגרמני נמנע באופן עקבי מהתערבות ברף הארצי של 5% לבחירות לבונדסטאג; ראו Bundesverfassungsgericht [BVerfG] [Federal Constitutional Court] Jan. 23, 1957, 6 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts [BVerfGE] 84 (92, 96) (Ger.). מנגד, הוא פסל את הרף של 5% ולאחר מכן של 3% לבחירות לפרלמנט האירופי: BVerfGE 259 (Ger.); BVerfG Nov. 9, 2011, 129 BVerfGE 300 (Ger.); BVerfG Feb. 26, 2014, 135 BVerfGE 259. הנימוק המבחין רלוונטי ישירות לעניינו: הפרלמנט האירופי "wählt keine Unionsregierung, die auf seine fortlaufende Unterstützung angewiesen wäre ולכן אין הצדקה לאובדן קולות. גרוניס עמד על כך בעניין **גוטמן**, לעיל ה"ש 2, בפס' 54 לפסק דינו וסבר כי "דומה שתרומו של הכרעות אלו לעניינו מוגבלת". ראו גם BVerfG July 30, 2024, 2 BvF 1/23, para. 235 (Ger.). הקובע כי גובה הרף אינו נגזר מ"die konkreten Bedingungen an abstrakte Erwägungen, die für alle Parlamente gleichermaßen gelten. Vielmehr kommt es auf".

⁴⁹ עניין **גוטמן**, לעיל ה"ש 2, בפס' 55 לפסק דינו של הנשיא (בדימ') א' גרוניס, המסתמך על מחקרו של Kieran Williams: "מתוך עשרים מקרים שנבחנו בהם נדרשו בתי משפט באירופה לסוגיה, רק במקרה אחד נפסל אחוז חסימה" — הכרעת בית המשפט החוקתי האיטלקי משנת 1998, שפסל רפים בבחירות אזוריות בצפון איטליה מחמת פגיעה בייצוג מיעוטים לשוניים. ראו Kieran Williams, *Judicial Review of Electoral Thresholds in Germany, Russia, and the Czech Republic*, 4 Election L.J. 191 (2005).

⁵⁰ no. 10226/03, ECHR 2008, *Yumak and Sadak v. Turkey*. בית הדין האירופי לזכויות אדם דחה את העתירה נגד רף של 10% בתורכיה, בעיקר מכוח מרווח שיקול הדעת, אך הדגיש כי השיעור נראה מופרז. גרוניס עמד על כך בעניין **גוטמן**, לעיל ה"ש 2, בפס' 56, ובפס' 51 ציין כי בבחירות 2002 בתורכיה "ירדו לטמיון קרוב למחצית מקולות הבוחרים... זוהי תוצאה קיצונית בשיטת בחירות יחסית". ראו גם *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, no. 9267/81, ECHR 1987, §54, שם נקבע כי אין שיטת בחירות שיכולה לבטל כליל קולות אבודים.

וכלה במידת הפרגמנטציה של המערכת הפוליטית – מקובלת עלי אזהרתו של גרוניס כי "לא ניתן להקיש מהנתונים של השיטות האחרות ישירות למצב בישראל".⁵¹

ד. מעבר לטיעון המשילות: שיקולים עצמאיים בעד הורדת הרף

עד כה התמקדתי בטיעון המשילות, משום שהוא שימש כנימוק המרכזי להעלאת אחוז החסימה. אך גם אילו הנחנו, לצורך הדיון, שהרף הגבוה תורם תרומה של ממש ליציבות ממשלית, — יש לפחות שני שיקולים עצמאיים, שאינם תלויים כלל בשאלת המשילות, התומכים בהורדתו.

חדשנות פוליטית. כפי שכתב בעבר עידן ארץ⁵² ואמרו רבים אחרים, רף נמוך מאפשר כניסתם של רעיונות חדשים ושל אנשים חדשים אל הזירה הפוליטית. רף של כארבעה מנדטים — שהוא, במונחי קולות, בין 136,854 ל-154,820 קולות במערכות שנבחנו (הרף עולה מידי מערכת בחירות, עקב גידול האוכלוסיה בישראל, וצפוי לעמוד על כ-171,000 במערכת הבחירות הקרובה, כתלות בשיעור ההצבעה).⁵³ רף זה מציב חסם כניסה גבוה, המיטיב במיוחד עם שחקנים ותיקים, ממוסדים וממומנים היטב.⁵⁴ רעיונות נישתיים או מקומיים, וכן מועמדים שאינם בעלי ממון, מתקשים לעבור את המשוכה — לא משום שאין להם תמיכה, כישורים או רעיונות טובים, אלא משום שאין להם די תמיכה מרוכזת בבת-אחת. רף נמוך פותח פתח לקולות חדשים שייכנסו לשיח, יתחרו, ולעיתים אף יבשילו לכוח של ממש.

לגיטימציה ותחושת ייצוג. הגבהת רף הכניסה לכנסת מייצרת מצב תנודתי, בו אחת לכמה מערכות בחירות מתחולל אובדן קולות עצום בהיקפו.⁵⁵ כאשר מאות אלפי בוחרים מגלים שקולם ירד לטמיון, נפגעת תחושת ההשתתפות ושביעות הרצון מהדמוקרטיה.⁵⁶ באפריל 2019 ובנובמבר 2022 חוו זאת בעת ובעונה אחת

⁵¹ עניין **גוטמן**, לעיל ה"ש 2, בפס' 58 לפסק דינו של הנשיא (בדימו') א' גרוניס: "לא ניתן להקיש מהנתונים של השיטות האחרות ישירות למצב בישראל... ייתכן שאחוז חסימה המתאים למערכת הפוליטית של חברה פלוגית... לא יהיה חוקתי אם יוחל בחברה אחרת". אמירה זו נכונה, ויש לה משמעות דו-כיוונית: היא מחלישה את ההסתמכות על רפים גבוהים בחו"ל כהצדקה לרף הישראלי, בה במידה שהיא מחלישה את ההסתמכות על רפים נמוכים כראיה נגדו.

⁵² ארץ, לעיל ה"ש 34.

⁵³ אלכס וינרב "כמה קולות דרושים למפלגה כדי לעבור את אחוז החסימה" **מרכז טאוב** (2026) <https://www.taubcenter.org.il/research/passingthethreshold>. המחקר מעריך את כמות הקולות הדרושה תחת שיעורי הצבעה שונים, ומוצא כי תחת שיעור הצבעה של 70% בבחירות 2026 יידרשו 171,000 קולות למפלגה לצלוח את רף הכניסה לכנסת – גידול של עשרות אלפי קולות ביחס למערכת הבחירות הקודמת.

⁵⁴ רף של 3.25% משקף כ-3.9 מושבים ($120 \times 3.25\%$), ובמונחי קולות — 136,854 בבחירות 2015, 140,051 באפריל 2019 ו-154,820 בנובמבר 2022. היכולת לגייס מספר כזה של קולות במערכת בחירות אחת שמורה בעיקר למי שמחזיק כבר במנגנון, בתקציב ובהיכרות ציבורית.

⁵⁵ ראו נתוני אובדן הקולות לעיל תרשים 1 וה"ש 37 ו-39.

⁵⁶ הספרות האמפירית מלמדת כי מצביעים רגישים לגירעון בייצוג. במחקר השוואתי פאנלי שמדד שביעות רצון מן הדמוקרטיה מיד לפני הבחירות ומיד לאחריהן נמצא כי שביעות הרצון פוחתת ככל שחלקה של המפלגה במושבים נופל מחלקה בקולות: André Blais, Alexandre Morin-Chassé & Shane P. Singh, *Election Outcomes, Legislative Representation, and Satisfaction with Democracy*, 23 PARTY POL. 85 (2017). כמו כן, שם, בתרשים 2, ניתן לראות כי בקרב בוחרים מפלגה שאינה מצליחה להיכנס לבית המחוקקים ניתן לצפות ירידה בשביעות הרצון מהדמוקרטיה, בעוד שבקרב בוחרים מפלגה הזוכה לייצוג בבית המחוקקים ניתן לצפות לעלייה בשביעות הרצון מהדמוקרטיה. על הקשר שבין אי-פרופורציונליות לבין תחושת המסוגלות הפוליטית ראו Jeffrey A. Karp & Susan A. Banducci, *Political Efficacy and Participation in Twenty-Seven Democracies: How Electoral Systems Shape Political Behavior*, 38 BRIT. J. POL. SCI. 311 (2008). יוער כי מדגם מצא שהאפקט החזק ביותר אינו דווקא בשיטות יחסיות. אעיר כי לא מצאתי מחקר שיפוט-עמיתים הבוחן במישרין מצביעים שמפלגתם לא עברה את הרף ומודד את ההשפעה על עמדותיהם. בנוסף, יש לציין כי לא תמיד הגבהת רף הכניסה תוביל לתוצאה של אובדן קולות, ולהשלכות הפסיכולוגיות של היוותרות ללא ייצוג. כך למשל, הבחירות הראשונות שנערכו לאחר השינוי, ב-2015, הובילו להגדלה ניכרת של הייצוג של המפלגות

מאות אלפי בוחרים. רף נמוך, ועוד יותר מכך מנגנון המבטיח שקול הבוחר לא יאבד, מקטינים פגיעה זו ומשמרים את הקשר בין הבוחר לנבחריו.

ה. גבולות הניתוח

הניתוח שהוצג עד כה מוגבל בשלושה מובנים שראוי להעמידם במפורש.⁵⁷

ראשית, אין לנו במקרה הישראלי, כמו גם במרבית המקרים השוואתיים, גישה למקרה ההופכי: ה-counterfactual. כל ניתוח נגדי מניח שהתנהגות הבוחרים והמפלגות היתה נשארת זהה לו הרף היה אחר. אולם הנחה זו שגויה. ידוע היטב שבוחרים מגיבים לרף ושמפלגות מתאגדות בשלו. כך, למשל, בתרחיש של רף כניסה העומד על 2% בבחירות אפריל 2019, ייתכן שהימין החדש היתה נוקטת באסטרטגית קמפיין שונה, וייתכן שחלק מבחוריה היו נשארים בליכוד (בפרט אלה שהתניידו לימין החדש על מנת לסייע למפלגה לעבור את אחוז החסימה).

שנית, בכל מערכת בחירות קיימים גורמים מתערבים שונים. בתקופה 2014–2022 חל שינוי פוליטי עמוק בישראל, שאינו קשור לרף הכניסה דווקא: הגשת כתבי האישום נגד ראש הממשלה נתניהו והתמודדותו לכנסת בראשות הליכוד תחת כתבי האישום, תרבות החרמות שהתפתחה בעקבות כך בפוליטיקה הישראלית, עלייתה ונפילתה של כחול-לבן, מגיפת הקורונה שהתפרצה תוך כדי מערכת הבחירות ונמשכה זמן רב, הדינמיקה המשתקת של המשולש נתניהו-ליברמן-חרדים (מפלגות שכולן צלחו את רף הכניסה לכנסת), יצירת "גוש הימין" בידי נתניהו בסטיה מנטייתו הקודמת להקים ממשלות עם שותף מהמרכז הפוליטי, ועוד. כל אלה מאורעות פוליטיים, חלקם עצמאיים וחלקם תלויים זה בזה, אשר השפיעו על היציבות ועל קצב הבחירות ללא קשר ישיר או הכרחי להעלאת רף הכניסה לכנסת. הפרדת השפעת הרף מהשפעתם אינה אפשרית על בסיס הנתונים הזמינים לנו.

שלישית, מהי "משילות"? מושג זה כשלעצמו הוא מושג מגוון ומרובד, שיש לו יותר ממשמעות אחת. בניתוח הנוכחי התמקדתי בשני פרמטרים: תכיפות הבחירות והצלחה להרכיב ממשלה. אולם מדדים אלה גסים יחסית, ואינם מתיימרים לשפוט את איכות המשילות, אף לא את איכות התפקוד, של המשילות הישראלית בתקופה הנחקרת. ממשלה שנבנתה ונפלה כעבור חצי שנה, ממשלת אחדות כפויה, וממשלה ארוכת-ימים שכהונתה רצופה משברים -- שלושתן יחשבו כ"הצלחה" בהקמת ממשלה, יבדלו ביציבותן לאורך זמן, ועשויות להיות שונות מהותית מבחינת אפקטיביות שלטונית. ואכן, הכנסת ה-25, היציבה שבמערכות תקופת ה"אחרי העלאת הרף" במונחי משך כהונה, ידעה רצף משברים (חוקתי, מלחמתי, ועוד) ותקופות ממושכות של שיתוק וחוסר תפקוד. משילות במובן העמוק -- איכות חקיקה, שיתוף פעולה קואליציוני, כשירות ביצועית -- אינה ניתנת לכימות או לניבוי מנתוני בחירות לבדם, ומצריכה מחשבה נפרדת על צורות מדידה אפשריות ומחקר המתאים לכך.

לפיכך, ראוי להדגיש כי אין בממצאים שפרסתי ברשימה זו כדי לבסס קשר סיבתי, וודאי שלא מובהק, בין העלאת רף הכניסה לכנסת וירידה במשילות. מה שכן ניתן לקבוע, על סמך הניסיון הפנים-ישראלי עד כה, הוא כי העלאת הרף לא התגלתה כמכשיר המצליח להשיג שיפור ביציבות המשטרית בישראל, כי מחירה הייצוגי הוכח כגדול, וכי התקווה כי השחקנים יפנימו מחיר זה וינקטו צעדים אפקטיביים להימנע ממנו נכזבה; כל

הערביות בכנסת, ראו Rebecca Kook, *Representation, Minorities and Electoral Reform: The Case of the Palestinian Minority in Israel*, 40 ETHNIC & RACIAL STUD. 2039 (2017).

⁵⁷ וראו לעיל את המגבלות שצוינו בה"ש 27 ו-31 לעיל, לצד הניתוח.

אלה מקשים להצדיק את הרף – הקיים כפי שהוא ומצדיקים פתיחה מחדש של הדיון אודות משילות, ייצוגיות, והסדרי הבחירות המאזנים ביניהם בצורה מיטבית.

ו. כיוונים חלופיים: הורדת הרף, הצלת קולות בהסכמי עודפים, והסכמי עודפים רב-מפלגתיים

מסקנה אחת אפשרית של הניתוח עד כה היא כי יש לזנוח כליל את השאיפה לקדם יציבות ומשילות באמצעות כוונן של רף הכניסה לכנסת. בפרק הנוכחי אציע ואבחן חלופות לרף הקיים, על מנת לאפשר בחינה מלאה יותר של החלופות העומדות בפני המחוקק הישראלי.

אתמקד בשלושה מנגנונים שתיתכן חליפיות מסוימת ביניהם: ראשית, חזרה לרף כניסה נמוך העומד על 1.5%, הרמה שנהגה עד 2003, או 2%, הרמה שנהגה עד בחירות 2013 (כולל); שנית, התרת הסכמי עודפים בין יותר משתי רשימות (המנגנון הנוכחי מגביל את ההתקשרות בהסכמים לשתי מפלגות בלבד להסכם); ושלישית, קביעה שאם רשימה בהסכם לא עברה את אחוז החסימה, קולותיה אינם יורדים לטמיון אלא עוברים ליתר הרשימות בהסכם, ובלבד שאלה מופיעות במקום מתאים על פתק ההצבעה ועברו בעצמן את הרף (לפי החוק הקיים, אם אחת הרשימות לא צלחה את הרף, ההסכם מתאיין והקולות אובדים).⁵⁸

באשר להנמכה של רף הכניסה לכנסת, דומני כי הילוך הרשימה עד נקודה זו מסביר מאליו מדוע הצעה כזו עדיפה על המצב הקיים.⁵⁹ מאחר שעד כה דנתי ברף הכניסה, אתמקד כעת בסוגיית הסכם העודפים. לפי הדיון הקיים, הסכם עודפים יכול להיכרת בין שתי רשימות בלבד.⁶⁰ שיטת חלוקת העודפים מיטיבה עם המפלגות הגדולות, הן בכלל הן בתוך כל צמד מפלגות שהתקשר בהסכם.⁶¹ הסכם עם רשימה שלא עברה את הרף הוא חסר ערך, משום שקולותיה יורדים לטמיון ואינם נמנים בחישוב.⁶² אני מציעה לבחון מחדש את ההגבלה על מספר המפלגות היכולות להתקשר בהסכם ואת אובדן הקולות המתחייב כיום כאשר אחת המפלגות לא עברה את הרף.

מתן אפשרות ליותר משתי מפלגות להתקשר ביניהן בהסכם יכול לתת מענה למצב בו קיים מספר אי-זוגי של מפלגות קרובות, והחוק הקיים כופה על אחת מהן להישאר ללא בת-ברית שניתן לחלוק עימה את עודפי הקולות. מתן אפשרות לשלוש מפלגות להתקשר זו עם זו לא משליך על אף היבט אחר בחוק וניתן ליישם עליו, ללא שינוי, את כללי המודד וחלוקת הקולות.

⁵⁸ יישום ההצעות מחייב תיקון של ס' 67 ו-82(א) לחוק הבחירות לכנסת, וכן, אם תאומץ גם הורדת הרף, תיקון ס' 81(א) ברוב של 61 חברי כנסת בכל שלוש הקריאות (בשל ההשלכות על היחסיות ותחת פרשנות מסוימת גם על שוויוניות הבחירות).

⁵⁹ ארץ, לעיל ה"ש 34, בעמ' 143, הגיע למסקנה דומה: "המסקנה המתבקשת... היא שבהיעדר יתרונות ברורים, ראוי לשוב לאחוז חסימה 'טבעי' העומד, בפשטות, על 120/1 מסך הקולות הכשרים. שינוי מתון יותר עשוי לעבור דרך התחנות האחרונות של אחוז החסימה – 2% או 1.5%".

⁶⁰ ס' 67 לחוק הבחירות לכנסת, הקובע כי הסכם עודפים ייכרת בין שתי רשימות בלבד. ס' 82 לחוק הבחירות לכנסת מתווה את החלוקה של העודפים בין שתי המפלגות.

⁶¹ בס' 81 לחוק הבחירות לכנסת קבועים הרף (ס' 81(א)) ושיטת חלוקת המנדטים מוגדרת בס' 81(ד) ו(1); ובס' 82(ב) לחוק הבחירות לכנסת. שיטת החלוקה ("בדר-עופר") נקבעה לראשונה בחוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 4), התשל"ג-1973, ס"ח 108, והיא החליפה את שיטת השאריות הגדולות – המיטיבה עם רשימות קטנות – בשיטת הממוצעים הגדולים (ד'הונט), המיטיבה עם הגדולות, כיוון שהיא נותנת להן עדיפות בקבלת המנדטים הנותרים.

⁶² ס' 82(א) לחוק הבחירות לכנסת קובע שרשימות מקושרות נמנות כאחת ואז מחולקות פנימית, וכי ההסכם בטל אם אחד הצדדים לא עבר את הרף.

מתן אפשרות למפלגה שלא צלחה את רף הכניסה לתרום את קולותיה לטובת בת-בריתה בהסכם העודפים היא אפשרות מרחיקת לכת יותר. אשכול של רשימות בעלות-ברית יוכל לאחד כך את קולותיו כך שאף קול לא יבוזבז, והבוחר בשוליים יידע מראש שקולו ישמש, למצער, לחיזוק רשימה הקרובה לדעותיו. תחת מנגנון זה, ישנתה "המודד", המחושב כיום רק לפי סך הקולות הכשרים של המפלגות שעברו את רף הכניסה לכנסת, ויובאו בו בחשבון גם קולות שניתנו לרשימות שלא צלחו את הרף אך התקשרו מבעוד מועד עם רשימות שצלחוהו. קולות אלה ייתרמו במלואם לרשימות שצלחו את הרף ובכך עשויים להגדיל במידה ניכרת את מספר המושבים שלהן בכנסת.

מפלגות לא יחויבו להתקשר בהסכמים כאלה, וייתכן שיבחרו לא להתקשר בהם מסיבות שונות, כולל מחשש שההתקשרות תשפיע על אסטרטגיית ההצבעה של הבוחרים ותסיט קולות ביניהן בצורה לא רצויה לאחת מהן או לשתייהן. בכל זאת, מן הראוי לאפשר למפלגות להתקשר בהסכמים אלה, אם רצונן בכך, כל עוד הבוחרים מודעים בדבר. הדרך הפשוטה והמיטבית ליישום הבוחרים היא כיתוב, על גבי פתק ההצבעה, של זהות מפלגה אליה ינותב הקול במידה ורף הכניסה לכנסת לא יחצה. בנוסף, תיקון כזה יצטרך להתייחס למכלול ההיבטים שיושפעו משינוי זה, כולל מימון מפלגות. יתר על כן, הדרך החלופית שבה נוקטים כיום הגושים כדי להציל קולות תת-ספיים — מיזוג הרשימה הקטנה אל תוך הגדולה תוך שריון מקומות לאנשיה — גובה מחיר ייצוגי משל עצמה: היא מעניקה למפלגה הקטנה כוח החורג משיעורה באוכלוסייה, ומעבירה את ההכרעה על ייצוגה היחסי מקלפי הבוחר אל חדרי המשא ומתן. הסכם עודפים, בשונה מכך, מותיר כל רשימה על פתקה שלה.⁶³

טרם ניגש לסימולציות המראות את התוצאות שמנגנון זה יכול היה לנפק במערכות הבחירות האחרונות מבחינה מכנית (ברי כי אין יכולת להעריך בדיעבד את ההשפעות ההתנהגותיות שהיו יכולות להיות לו על המפלגות והבוחרים), אדגיש כי הוא אינו חסר תקדים במשפט המשווה, וכי המקור הישראלי הראשון שהצביע עליו הוא המשנה לנשיאה (בדימוס) חנן מלצר, שעמד על ההסדר הנוהג במונטנגרו — שבו רשימת מיעוט תת-ספית זכאית לכך שקולותיה ייספרו יחד עם רשימות שהיא נוקבת בהן מראש, כאילו רצו יחד ובלא שהתאחדו בפועל.⁶⁴

על מנת לבחון את השפעתם האפשרית של הסדרים חלופיים על תוצאות הבחירות בחנתי מה היתה התוצאה של כל אחת משש מערכות הבחירות מאז 2015 בשלוש רמות סף: — 3.25%, 2%, ו-1.5%; אילו קולותיהן של רשימות תת-ספיות היו עוברות לבת הברית הרשומה בהסכם העודפים (הצללה בהסכמים קיימים); אילו מפלגות היו מתקשרות בהסכמי עודפים רב-מפלגתיים (ללא הצללה); אילו מפלגות היו מתקשרות

⁶³ ארץ, לעיל ה"ש 34, בעמ' 140, עומד על מחירה של דרך המיזוג: "הגושים... עושים מאמצים כבירים במטרה להציל את הקולות האבודים הללו... כדי להשיג זאת משריינים למפלגה הקיצונית מקומות בתוך הרשימה המתונה, ומוודאים שאנשיה אכן ייכנסו לכנסת. בכך, כמובן, נותנים להם כוח מעל ומעבר לשיעורם באוכלוסייה — בדיוק מה שאחוז החסימה שואף למנוע". הוא מתאר את המשא ומתן ביום סגירת הרשימות כ"משחק צ'יקן", ומסכם: "תוצאות המשא ומתן והאיום ההדדי — ולא קולות הבוחרים בקלפי — הן אלו שקובעות בסופו של דבר את ייצוגן היחסי של המפלגות הקטנות בתוך הגוש. בלי אחוז החסימה, הכוח הזה נשאר בידי ציבור הבוחרים; עם אחוז החסימה — הוא עובר לחדרים סגורים ולידיהם של עסקנים וראשי המפלגות". ודוקו — ארץ אינו דן כלל בהסכמי עודפים; בדיקת טקסט מלאה של מאמרו מעלה כי המונח אינו מופיע בו. תרומתו לענייננו היא במיפוי מחיריה של החלופה המקובלת, ומכאן חשיבותה לטיעון שלהלן.

⁶⁴ מלצר, לעיל ה"ש 30, בעמ' 212. ודוקו — מלצר לא הציע להחיל את המודל בישראל, לא קשר אותו להסכמי העודפים שבס' 67 ו-82 לחוק הבחירות, ולא הציע להוריד את הרף; ראו גם שם, בעמ' 213, על החריג האיטלקי המאפשר לרשימות מיעוט להתאחד עם רשימות אחרות ולעבור יחד את סף ה-4%, ועל הפטור המלא מהרף הנהוג בסרביה למפלגות מיעוט.

בהסכמי עודפים רב-מפלגתיים כולל הצלת קולות; ואילו הרב-מפלגתיות והצלת הקולות היו משולבות בהורדת רף הכניסה ל-2%. לוח 3 מציג את סיכום הסימולציות.⁶⁵

הממצא המרכזי הוא שברוב המקרים, הסכמי עודפים ברמת המחנה המאפשרים הצלה של קולות אבודים (הסדר 6) משיגים תוצאה דומה להורדת רף הכניסה מבחינת המאזן הגושי; עם זאת, הורדת רף הכניסה ל-2% (או פחות) היא המנגנון היחיד שהיה מאפשר הקמת ממשלה הן באפריל 2019 (נתניהו), הן ב-2021 (ממשלת בנט-לפיד), הן בנובמבר 2022 (נתניהו), ללא השפעה על מערכות הבחירות שבתווך בהן אף גוש לא הצליח להקים ממשלה (וב-2020 הוקמה בסופו של דבר ממשלת אחדות קצרת ימים). ככל שהקמת ממשלה היא המדד ליציבות ממשלית, אזי הבחינה מעלה כי מנגנון פשוט זה, שהוחלף ב-2014, מוביל על כל מתחריו.

לוח 3: שבעה הסדרים חלופיים — סימולציית מנדטים לגוש הקרוב יותר להרכיב קואליציה על בסיס נתוני האמת (2015–2022)

התרחיש	2015 נתניהו	2019/4 נתניהו (אין ממשלה)	2019/9 נתניהו (אין ממשלה)	2020		2021 בנט	2022/11 נתניהו
				גנץ (כשל)	נתניהו		
1. רף 3.25% (המצב הקיים)	67	60	55	61	58	62	64
2. רף 2%	68	63	55	61	58	62	61
3. רף 1.5%	68	62	56	61	58	62	61
4. הצלת קולות בהסכמים קיימים	67	58	55	61	58	63	62
5. הסכם רב-מפלגתי (ללא הצלה)	67	59	55	60	59	62	64
6. הצלה + הסכם רב-מפלגתי	69	62	56	60	59	63	60
7. הצלה + רב-מפלגתי + רף 2%	69	62	56	60	59	63	60

⁶⁵ נספח ב מציג ניתוח משלים ומפורט יותר, בו חילקתי את קולותיהן של רשימות תת-ספיות לפי שיוך-מחנה (ימין; שמאל-ערבי; מרכז), לבעלות-ברית מאותו מחנה שעברו את הרף, וחלוקת המנדטים חושבה מחדש בשיטת ד'הונט; קולות ללא בני ברית נותרו אבודים. הניתוח מציג גם את שיעור הקולות האבודים בכל מערכת בחירות, תחת כל שיטה. מגבלה טבעית של הניתוח היא שכל תרחיש נגדי מניח שהתנהגות הבוחרים והמפלגות היתה נשארת זהה, והשוני היחיד הוא בחישוב הקולות. הנחה זו שגויה, שכן ידוע כי בוחרים ומפלגות מגיבים לרף, אבל מאחר ואין לנו דרך לדעת כיצד יגיבו לכלל החדש, הניתוח הנוכחי מציע אומדן "מכני" בהינתן שכל יתר הפרמטרים נותרים כפי שהם. עוד יוער כי בניתוח הנוכחי הנחתי שבתרחיש של הרחבת הסכמי העודפים כל הרשימות יבחרו להתקשר בהסכם עודפים עם רשימה אחרת מאותו מחנה. בפועל ייתכן כמובן שחלקן לא היו מתקשרות בהסכמים כאלה.

מקרא: כחול כהה = ממשלה הוקמה בידי גוש ימין. כחול בהיר = אף גוש לא הצליח להרכיב ממשלה (ב-2020 מצב זה הוביל לממשלת אחדות). טורקוז = ממשלה הוקמה בידי גוש מרכז שמאל. מודגש = רוב של 61 מנדטים ומעלה. הגוש מוגדר כמפלגות שהיו מצטרפות בפועל לקואליציה, על בסיס מי הסכים ומי סירב להצטרף לאחר הבחירות לקואליציה. בשתי מערכות הבחירות בהן לא הוקמה קואליציה (אפריל 2019, ספטמבר 2019) חישבו המנדטים מוצג לגוש נתניהו, ובבחירות 2020 מוצגים חישבוים לשני הגושים, לאחר שגנץ כשל בהקמת ממשלה על אף 61 ח"כ שתמכו בו לאחר הבחירות (עמודת גנץ מציגה את מספר התומכים בו, קרי 62 מנדטי הגוש בניכוי הימנעותה של אורלי לוי-אבקסיס מגשר), וכחול-לבן והליכוד הקימו בסופו של מו"מ ממשלת אחדות. 2015 (נתניהו): ליכוד, כולנו, הבית היהודי, ש"ס, יהדות התורה, ישראל ביתנו, יחד; 2019/4 (נתניהו): ליכוד, ש"ס, יהדות התורה, איחוד מפלגות הימין, כולנו, הימין החדש, זהות, ללא ישראל ביתנו שסירבה להצטרף; 2019/9 (נתניהו): ליכוד, ש"ס, יהדות התורה, ימינה, עוצמה יהודית; 2021 (בנט): ימינה, יש עתיד, העבודה, תקווה חדשה, ישראל ביתנו, כחול-לבן, מרצ ורע"מ (תמכה בממשלה אך לא היתה חברה בה); 2022/11: ליכוד, הציונות הדתית-עוצמה יהודית, ש"ס, יהדות התורה, הבית היהודי.

הערה: ממשלת השינוי קמה עם 62 מנדטים ולאחר פרישתו של עמיחי שיקלי מימינה נותרה— עם 61 בלבד. בתרחישים 1–3 ו-5 אין כל שינוי: הרשימות היחידות שנפלו היו מפלגה כלכלית חדשה (0.79%) ורפאה (0.39%), שלא היו חוצות אף לא רף של 1.5%. בתרחיש ההצלה (4, 6 ו-7) עוברים 34,883 קולותיה של מפלגה כלכלית חדשה לשותפתה להסכם, כחול לבן, והדבר מוסיף מנדט לממשלת השינוי על חשבון ש"ס, מה שהיה נותן כרית יציבות גדולה יותר לממשלת השינוי.

יש לשים לב לכך שגם כששני המנגנונים משיגים חלוקה גושית זהה, הם נבדלים זה מזה בהשפעתם על מספר המפלגות הנכנסות לכנסת ומשתתפות במשא ומתן הקואליציוני. ניתן להניח שהסכמי עודפים רב-מפלגתיים המלווים בהצלת קולות צפויים להקל על התהליך של הקמת ממשלה, בהשוואה להורדת רף הכניסה לכנסת. מצד שני, הם נותנים את קולות המפלגות הקטנות לגדולות ובכך מותירים את פגם הייצוגיות במקומו, אלא אם כן המפלגות יסכימו ביניהן מראש על מנגנון פיצוי (למשל, שריון מועמדים מטעם המפלגה הקטנה ברשימת המפלגה הגדולה והסכמה על קידום רק במידה והקטנה תיפול מתחת לרף; הסכמה על מינוי שר מטעם הרשימה הקטנה במידה והגדולה תיכנס לקואליציה והקטנה תיפול מתחת לרף; וכדומה).

דוגמה הן לדמיון, הן לשוני, בין תוצאות ההסדרים היא מערכת הבחירות של אפריל 2019. הימין החדש וזהות החזיקו יחד כ-257,000 קולות ימניים שירדו לטמיון. לו היו נכרתים הסכמי עודפים ברמת המחנה, ללא הצלה, ממשלה לא היתה קמה. אבל לו היו נכרתים הסכמי עודפים מחנאים המאפשרים הצלה, היה סיכוי גבוה יותר שגם תחת הרף הקיים של 3.25%, היה גוש נתניהו עולה מ-60 ל-62 מנדטים וממשלה היתה מצליחה לקום. הורדת הרף ל-2% היתה משיגה תוצאה טובה אף יותר עבור הגוש—63 מנדטים, שכן הימין החדש וזהות היו נכנסות לכנסת בזכות עצמן ומשפיעות במישרין על מדיניות הממשלה. כך או כך, תחת הסדרים 2,3,6,7 (האחרון משלב את כל ההסדרים יחדיו), התוצאה היתה זהה. מנגד, הסימולציה חושפת כי תיקון מצומצם, שכל תוכנו הצלת קולות בהסכמים הקיימים, היה מחמיר דווקא את המבוי הסתום בנתוני אפריל 2019 ומוריד את הגוש ל-58 מנדטים, משום ששותפת ההסכם של הימין החדש היתה ישראל ביתנו, המפלגה שסירובה המפתיע להיכנס לממשלה לאחר הבחירות יצר את הקיפאון מלכתחילה.⁶⁶ ייתכן שהסדר עודפים הכולל הצלת קולות היה מעודד את המפלגות להסדיר בפירוט רב יותר את קווי המתאר שלהן לתרחיש שונים לאחר מערכת הבחירות, ולכן קשה לדעת איך בפועל היתה נראית הקמת הקואליציה. עם זאת, יש לזכור שהסכמים פוליטיים אינם אכיפים במשפט הישראלי,⁶⁷ ולכן, גם לו היו הימין החדש וישראל ביתנו מסכימות על כניסה עתידית לקואליציה נתניהו, לא ניתן היה לאכוף הבטחה זו על ישראל ביתנו בפועל. בסך הכל, סקירה של הסימולציה המכנית של תוצאות ההסדרים השונים מעלה שהפער המקסימלי בין התרחישים הוא 5 מנדטים, מספר גבוה מאוד, הנובע מתמונת הראי של הכנסת הימין החדש וזהות בעצמן לכנסת (63 מנדטים לקואליציה) או תרומת קולותיהן לישראל ביתנו (58 מנדטים לקואליציה).

⁶⁶ ראו נספח ב, ניתוח הכנסת ה-21. גוש נתניהו (הליכוד, ש"ס, יהדות התורה, האיחוד הלאומי וכולנו) מנה בפועל 60 מנדטים. בהורדת הרף ל-2% הוא עולה ל-63, שכן הימין החדש וזהות נכנסות בעצמן. מנגד, בתרחיש של הצלת קולות בהסכמים הקיימים בלבד הוא יורד ל-58 — שכן שותפת ההסכם המוצהרת של הימין החדש היתה ישראל ביתנו, אותה מפלגה שסירבה להצטרף לקואליציה, וקולותיה של הימין החדש היו מעבירים אותה מחמישה מנדטים לתשעה. בתרחיש של הסכמים רב-מפלגתיים ברמת המחנה עולה הגוש ל-62. יוער כי תוספת הקולות מעלה את המודד מ-32,860 ל-34,015 ובכך פוגעת בכל שאר הרשימות — אפקט שיש להביאו בחשבון בכל הערכה של המנגנון.

⁶⁷ למשל בג"ץ 1635/90 יוסף ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, מה(1) 749 (1991); בג"ץ 5364/94 זאב ולנר נ' יושב-ראש מפלגת העבודה הישראלית, מט(1) 758 (1995).

המקרה הנוסף בו קיים פער ניכר בתוצאות ההסדרים במערך נתוני הבחירות הקיים הוא בחירות נובמבר 2022. הורדת הרף ל-2% ומטה מביאה לכך שמרצ ובל"ד הופכות לרשימות מיוצגות וכשבעה מנדטים חדשים נכנסים לצד האנטי-נתניהו, מנדטים שלא היו בכנסת כלל; גוש נתניהו יורד מ-64 ל-61 מנדטים -- רוב דחוק, אך רוב.⁶⁸ הסכמי עודפים תת-סיפיים, לעומת זאת, מנתבים קולות אבודים אל בעלות-ברית שכבר עברו את הרף. תיקון מצומצם, שכל תוכנו הצלת קולותיה של רשימה תת-ספית והעברתם לשותפתה המוצהרת, היה מותר את גוש נתניהו על 62 מנדטים, כלומר משפר את מצבו ביחס להורדת הרף. מנגד, הסכמי עודפים רב-מפלגתיים ברמת המחנה היו עשויים להוריד את הגוש ל-60 מנדטים, ובכך שוללים ממנו את הרוב -- התוצאה החריפה ביותר מבין כל ההסדרים שנבחנו. ודוקו: איגום מחנאי בלא הצלת קולות (הסדר 5) לא היה משנה דבר בנובמבר 2022, ומותר את גוש נתניהו על 64 מנדטים.

יתרונה הבולט של הורדת הרף הוא האוטומטיות בה היא פועלת: היא אינה דורשת שום הסכמה מקדימה בין מפלגות ושום הסכמה לגבי העתיד המשותף שלהן ביום לאחר הבחירות. זהו יתרון חשוב בכמה היבטים. ראשית, מפלגות לא תמיד מצליחות להסכים על איחוד, גם לא טכני, ובכך לא מצליחות להימנע מהרפתקאות מסוכנות סביב אחוזי החסימה. דוגמא לכך היא כישלון השמאל ב-2022: מרב מיכאלי סירבה לאחד את העבודה ומרצ, ובל"ד פרשה מחד"ש-תע"ל. במצב כזה ייתכן שהמפלגות אף לא היו מסכימות לחתום על הסכמי עודפים מצילי קולות. הורדת הרף עובדת גם במחנה שאינו מצליח לתאם עצמו מראש (כמובן, ייתכן מאוד שמחנה כזה עשוי שלא להצליח גם להקים ממשלה לאחר הבחירות). שנית, הורדת הרף שומרת על נאמנות ייצוגית מלאה: הקול נשאר אצל הרשימה שהבוחר בחר. החסרון הוא כמובן שהיא מגדילה במישרין את הפיצול בכנסת, ואם בוחנים את תוצאות הבחירות אחורה בזמן, אובדן הקולות עשוי להיות גדול בכל מקרה, שכן יותר מפלגות ישאפו להתמודד תחת רף נמוך (ראו לוח 1). שלישית, הסיבוכיות של צפיות קדימה עלולה להכשיל את היכולת לחתום על הסכמי עודפים מצילי קולות, או להותיר תחושות קשות בקרב הבוחרים אם, למשל, בוחרי הימין החדש היו מגלים כי ישראל ביתנו אינה נכנסת לקואליציה באפריל 2019 ומרגישים ש"גנבו להם את הקול".

יתרונותיהם של הסכמי העודפים על פני הורדת הרף הכניסה לכנסת הם בדיוק בכך שהם מצמצמים את אובדן הקולות מבלי להכניס מפלגות קטנות לכנסת. כך נשמרת תכלית ה"סינון" בלי לשלם את המחיר הייצוגי במלואו, וייתכן שהדבר אף מקל על בניית הקואליציה בשל הפחתת מספר הנושאים והנושאים (זו שאלה פתוחה שראויה לעיון נפרד). החסרונות של הסכמי העודפים הם תמונת מראה ליתרונות של הורדת הרף: הם תלויי-תיאום וקורסים כשהמחנה מפוצל; הם נאמנים פחות לעיקרון הייצוגיות; ומספר המנדטים המתווספים למפלגות הגדולות יכול להיות רב, מה שמעלה שאלות של הוגנות בחלוקת העוגה בין המפלגות הגדולות לקטנות שלא עברו את הרף (כאמור, ייתכן שמפלגות יכולות לחסן עצמן מראש כנגד תרחיש זה באמצעות הסכמי פיצוי מקדימים). בנוסף, הסכמי עודפים רב-מפלגתיים מחריפים בעיה נוספת: קיטוב פוליטי. זאת מאחר שהם מחזקים את הזהות בין מפלגות לגושים, כובלים את המפלגות זו לזו ביתר שאת, ועלולים להחליש את מפלגות המרכז, לשון המאזניים הממתנת בפוליטיקה הישראלית. ההתחייבות המקדימה והרת הגורל בין מפלגות עלולה להקשות על בניית קואליציה יצירתית ביום שלאחר הבחירות, אם למשל מפלגה מרכזית, שמפלגה קטנה נתנה לה את קולותיה, מחליטה לא להצטרף לקואליציה (תרחיש שהיה מתממש באפריל 2019, עם ליברמן והימין החדש).

⁶⁸ ראו נספח ב, ניתוח הכנסת ה-25. גוש נתניהו (הליכוד, הציונות הדתית-עוצמה יהודית, ש"ס ויהדות התורה) מנה בפועל 64 מנדטים. בסימולציה הוא מגיע ל-62 מנדטים בתרחיש של הצלת קולות בהסכמים הקיימים בלבד (קולות מרצ עוברים לשותפתה המוצהרת, העבודה); ל-61 מנדטים בתרחיש של הורדת הרף ל-2% או ל-1.5%; ול-60 מנדטים בתרחיש של הסכמים רב-מפלגתיים ברמת המחנה. ודוקו — ההפרש בין שני התרחישים האחרונים נובע מכך שבאיגום כלל-מחנאי הקולות התת-ספיים של מרצ ובל"ד מתחלקים בין רע"מ, חד"ש-תע"ל והעבודה, והמנדטים שאלה מרוויחות נגרעים לא רק ממפלגות אנטי-נתניהו אחרות אלא גם מן הליכוד ומש"ס.

נותר להעריך בקצרה את השפעת שני המנגנונים על הצבעה אסטרטגית. תחת רף נמוך, בוחר יכול להצביע בכנות למפלגה קטנה או חדשה בלא חשש שקולו ירד לטמיון; הדבר מעודד הצבעה למפלגות קטנות, ואלה שחוצות את הרף אף יושבות בכנסת. מכאן תוצאת הפיצול והיחלשות המפלגות הגדולות. תחת הסכמי עודפים, התמריץ להצביע למפלגה קטנה חזק לא פחות, ואולי אף יותר חזק, שכן הסיכון הוסר לחלוטין והקול "מבוטח". אך המפלגה הקטנה עדיין אינה נכנסת אלא אם חצתה את הרף בכוחות עצמה. מכאן ששתי השיטות מעודדות הצבעה למפלגות קטנות, אך השפעתן על הרכב הכנסת שונה: הורדת הרף מרבה סיעות קטנות בבית; הסכמי עודפים משמרים בית מרוכז יותר ומצילים את הקולות בלבד. ראוי לציין כי עצם עידוד ההצבעה למפלגה הקטנה, בשל ביטוח הקולות, יכול להוביל למצב שבו תיכנס לכנסת בזכות עצמה, על חשבון המפלגה הגדולה יותר.

לבסוף, חשוב לזכור שהצבעתי אינה מחייבת לבחור בין השיטות: ניתן לשלב אותן. הסדר 7 בלוח מראה את התוצאות של השילוב. הורדת הרף מספקת רצפה אוטומטית וחסינת-תיאום, יחד עם הסכמי עודפים רב-מפלגתיים המצילים את הקולות שעדיין נושרים. כל מנגנון מכסה את נקודת התורפה של רעהו: הורדת הרף פועלת גם כשאין תיאום, והסכמי העודפים ממתנים את הפיצול שהורדת הרף מייצרת. הבחירה בין המנגנונים מערבת שאלות שונות של צפיות, סיכונים, והעדפות פוליטיות, והיא מוארת--אך אינה מוכרעת--על ידי הניתוח האמפירי.

ה. סיכום

רף הכניסה לכנסת (אחוז החסימה) הועלה ב-2014 ככלי לקידום ושיפור משילות ויציבות, אולם הרישום האמפירי של העשור שחלף אינו תומך בכך שכלי זה הצליח להגשים את התכלית שיועדה לו. הרף אמנם צמצם את מספר הרשימות הנבחרות, אולם לא את מספר הסיעות בכנסת, ובמקביל הפך את אובדן הקולות לתנודתי ובלתי צפוי במידה חסרת תקדים, עם השפעה מכרעת על היכולת להקים ממשלה בצמתי מפתח בשנים האחרונות. מנגנון המסב נזק בלתי צפוי, המתפרץ דווקא ברגעי ההכרעה, אינו מנגנון ייצוב – הוא מקור סיכון.

לצד הבחינה האמפירית של תוצאות העלאת הרף ב-2014, סקרת קשת של חלופות, דומות במאפייניהן, לרף הקיים, כולל הורדת הרף ושינוי במנגנון הסכמי העודפים כך שיאפשר הצלת קולות שנפלו מתחת לרף הכניסה. סימולציה של התוצאות המספריות של חלופות אלה על פני שש מערכות הבחירות מאז הגבתה הרף מעידה כי הורדת הרף חזרה ל-2% היתה, קרוב לוודאי, משרתת במידה הטובה ביותר את היכולת להקים ממשלה בישראל, ולצידה השילוב של הסכמי עודפים רב-מפלגתיים (בין יותר משתי מפלגות) המאפשרים הצלה של קולות השותפות שנפלו מתחת לרף. דנתי ביתרונות ובחסרונות של שתי החלופות הללו במישורים של אובדן קולות, התיאום המקדים הנדרש בין המפלגות, הוגנות ההסדר כלפי המפלגות הקטנות וכלפי הבוחרים, והשפעות צפויות על הקיטוב הפוליטי והיצירתיות הפוליטית לאחר הבחירות. דעתי, שהתגבשה בעקבות הבחינה האמורה, היא שבחשבון הכולל עדיף המנגנון הפשוט של הורדת הרף מאשר המנגנון המשוכלל והמורכב יותר של הסכמי עודפים. ניתן כמובן גם להגיע למסקנות אחרות, בפרט נוכח העובדה כי הסימולציה שביצעתי הינה מכאנית – היא מבוססת על חישוב מחדש של תוצאות הבחירות בהתבסס על החלה רטרואקטיבית של מנגנוני חישוב שונים – ואינה יכולה להביא בחשבון את ההשפעות שהיו לכל אחד מההסדרים על ההתנהגות האסטרטגית של הבוחרים והמפלגות לו היו מוחלים בזמן אמת. כך או כך, דומני כי הרשימה הנוכחית מרימה את נטל הראייה האמפירי כי רף הכניסה הנוכחי אינו מגשים את תכליתו ויש לשקול חלופות אחרות, אשר לכל הפחות יפגעו פגיעה פחותה בייצוגיות ובשאיפה יקדמו משילות ויציבות במידה גבוהה יותר.

נספח א: הסכמי עודפים שבוטלו מכוח ס' 82(א), 2015–2022

הטבלה שלהלן מרכזת את כלל ההסכמים שנכרתו כדין ובוטלו משום שאחת הרשימות המתקשרות לא עברה את אחוז החסימה. הנתונים מבוססים על הודעות יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית שפורסמו ברשומות לפי ס' 67(ג), ועל נספחי

חישוב חלוקת המנדטים (טופס 30) של ועדת הבחירות. נוסח הביטול מופיע שם מילולית: "בהתאם לסעיף 82(א) לא תקפות ההתקשרויות שלהלן הואיל ולפחות אחת הרשימות המתקשרות לא עברה את החסימה".

כנסת	מועד	ההסכם שבוטל	הרשימה שנכשלה	שיעור הקולות	קולות שאבדו
20-ה	2015	—	—	—	—
21-ה	אפריל 2019	ישראל ביתנו — הימין החדש	הימין החדש	3.22%	138,598
21-ה	אפריל 2019	הפיראטים — נח	שתיחן	0.02% / 0.01%	1,443
22-ה	ספטמבר 2019	נעם — עוצמה יהודית	עוצמה יהודית; נעם פרשה ולא התמודדה	1.88% / —	83,609
23-ה	2020	—	—	—	—
24-ה	2021	כחול לבן — מפלגה כלכלית חדשה	מפלגה כלכלית חדשה	0.79%	34,883
25-ה	נובמבר 2022	העבודה — מרצ	מרצ	3.16%	150,793
25-ה	נובמבר 2022	יש כיוון — הפיראטים	שתיחן	0.04% / 0.03%	2,943

שני המקרים המהותיים הם ישראל ביתנו—הימין החדש בבחירות אפריל 2019 והעבודה—מרצ בבחירות נובמבר 2022. בשניהם עברה אחת השותפות את הרף בנחות, וההסכם לא הניב דבר. ממילא, המנגנון המוצע ברשימה זו אינו היפותטי: הוא נועד לתקן חסדר שביטל הסכמים שנכרתו בפועל.

נספח ב: מודל חלוקת המנדטים ותוצאות הסימולציה

המודל מיישם את שיטת בדר-עופר כלשונה, בשישה שלבים: (1) רק רשימות שעברו את אחוז החסימה משתתפות בחלוקה; (2) שתי רשימות שהתקשרו בהסכם עודפים נחשבות רשימה אחת לכל אורך החלוקה, ואם אחת מהן לא עברה את הרף ההסכם חסר תוקף; (3) המודל נקבע כסך קולות הרשימות שעברו חלקי 120; (4) כל קבוצה מקבלת מנדטים כמספר המנות השלמות שבידה; (5) המנדטים הנותרים מחולקים אחד-אחד לקבוצה בעלת מודד הרשימה הגבוה ביותר, קרי קולותיה חלקי מספר המנדטים שכבר בידה בתוספת אחד; (6) כל קבוצה קשורה מחלקת את מנדטיה פנימה לפי אותו כלל.

החישוב מבוצע בשברים מדויקים ולא במספרים עשרוניים, כדי למנוע שגיאות עיגול בתחרויות צמודות. הסכמי העודפים הוזנו מן ההודעות הרשמיות שפורסמו ברשומות. המודל משחזר את תוצאות האמת בכל שש מערכות הבחירות שמאז 2015, מנדט במנדט, ובכלל זה את המודד הרשמי לכנסת ה-21 — 32,860 קולות.

שבעת ההסדרים שנבחנו: (א) הרף הקיים, 3.25%; (ב) רף של 2%; (ג) רף של 1.5%; (ד) הצלת קולות במסגרת ההסכמים הקיימים בלבד, קרי תיקון ס' 82(א) כך שקולותיה של רשימה תת-ספית יעברו לשותפתה המוצהרת; (ה) הסכם רב-מפלגתי ברמת המחנה בלא הצלת קולות תת-ספיים; (ו) שילוב של הצלת קולות והסכם רב-מפלגתי; (ז) שילוב של השניים עם הורדת הרף ל-2%.

כנסת	ההסדר	ימין	שמאל	מרכז	% אבוד
20 (2015)	רף 3.25% (המצב הקיים)	57	42	21	4.50%
20 (2015)	רף 2%	59	41	20	1.53%
20 (2015)	רף 1.5%	59	41	20	1.53%
20 (2015)	הצלת קולות בהסכמים קיימים	57	42	21	4.50%
20 (2015)	הסכם רב-מפלגתי (ללא הצלה)	58	42	20	4.50%
20 (2015)	הצלה + הסכם רב-מפלגתי	59	40	21	0.00%
20 (2015)	הצלה + רב-מפלגתי + רף 2%	59	40	21	0.00%
21 (2019/4)	רף 3.25% (המצב הקיים)	61	20	39	8.49%
21 (2019/4)	רף 2%	64	19	37	2.54%
21 (2019/4)	רף 1.5%	63	21	36	0.80%
21 (2019/4)	הצלת קולות בהסכמים קיימים	63	20	37	5.28%
21 (2019/4)	הסכם רב-מפלגתי (ללא הצלה)	60	21	39	8.49%
21 (2019/4)	הצלה + הסכם רב-מפלגתי	63	21	36	0.00%
21 (2019/4)	הצלה + רב-מפלגתי + רף 2%	63	21	36	0.00%
22 (2019/9)	רף 3.25% (המצב הקיים)	63	24	33	2.86%
22 (2019/9)	רף 2%	63	24	33	2.86%
22 (2019/9)	רף 1.5%	64	24	32	0.97%
22 (2019/9)	הצלת קולות בהסכמים קיימים	63	24	33	2.86%
22 (2019/9)	הסכם רב-מפלגתי (ללא הצלה)	64	24	32	2.86%
22 (2019/9)	הצלה + הסכם רב-מפלגתי	65	23	32	0.00%
22 (2019/9)	הצלה + רב-מפלגתי + רף 2%	65	23	32	0.00%
23 (2020)	רף 3.25% (המצב הקיים)	65	22	33	0.80%
23 (2020)	רף 2%	65	22	33	0.80%
23 (2020)	רף 1.5%	65	22	33	0.80%
23 (2020)	הצלת קולות בהסכמים קיימים	65	22	33	0.80%
23 (2020)	הסכם רב-מפלגתי (ללא הצלה)	66	22	32	0.80%
23 (2020)	הצלה + הסכם רב-מפלגתי	66	22	32	0.00%
23 (2020)	הצלה + רב-מפלגתי + רף 2%	66	22	32	0.00%
24 (2021)	רף 3.25% (המצב הקיים)	66	23	31	1.47%
24 (2021)	רף 2%	66	23	31	1.47%
24 (2021)	רף 1.5%	66	23	31	1.47%
24 (2021)	הצלת קולות בהסכמים קיימים	65	23	32	0.68%
24 (2021)	הסכם רב-מפלגתי (ללא הצלה)	66	23	31	1.47%

כנסת	הסדר	ימין	שמאל	מרכז	% אבוד
24 (2021)	הצלה + הסכם רב-מפלגתי	65	23	32	0.00%
24 (2021)	הצלה + רב-מפלגתי + רף 2%	65	23	32	0.00%
25 (2022/11)	רף 3.25% (המצב הקיים)	70	14	36	8.76%
25 (2022/11)	רף 2%	66	20	34	2.69%
25 (2022/11)	רף 1.5%	66	20	34	2.69%
25 (2022/11)	הצלת קולות בהסכמים קיימים	67	18	35	5.60%
25 (2022/11)	הסכם רב-מפלגתי (ללא הצלה)	70	15	35	8.76%
25 (2022/11)	הצלה + הסכם רב-מפלגתי	65	21	34	0.00%
25 (2022/11)	הצלה + רב-מפלגתי + רף 2%	65	21	34	0.00%

סיווג המחנות (ימין / שמאל-ערבי / מרכז) הוא זה שבמאגר הנתונים, ואינו זהה לחלוקה הקואליציונית: כחול לבן מסווגת מרכז אף שהיתה אנטי-נתניהו, וישראל ביתנו מסווגת ימין אף שסירבה להצטרף לקואליציה. לפיכך, כל טענה בדבר היכולת להרכיב ממשלה מחושבת לפי הגוש הקואליציוני במפורש, ולא לפי המחנה.