

של ארגון הסחר העולמי (World Trade Organization) (WTO) בשנת 1994 לשם יישומו של הסכם גאטס (General Agreement on Tariffs and Trade) (GATT) ציינה שלב חדש בהסכמה של התקשרות לחצות גבולות לאומיים. אמצעי התקשרות מוגברים כראש ובראשונה כעסקים וכיום קשה מאוד להצדיק התערבות ציבורית בכלי התקשרות הכללי-ארציים (Paauwels and Louisen, 2003). באופן כללי ברור שהגלובליזציה והדחף ליצירת "שוקים חופשיים" חזקו זה את זה, בעיקר מתוך מניעים כלכליים ומסחריים.

## סוגיות של מדיניות ציבורית

המגמה לריכוזיות גבוהה יותר בתקשורת, הן במישור הלאומי הן במישור הבין-לאומי, מעלה שלושה סוגים עיקריים של מדיניות ציבורית. האחד נוגע לתמחור, האחר לתוצר והשלישי – למעמדם של המתחרים בתחום. סוגיית התמחור העיקרית נוגעת להגנה על צרכנים, שהרי ככל שהמונופול מקיף יותר, כן גדל יותר כוחו של הספק בקביעת מחירים. סוגיית התוצר העיקרית נוגעת לתוכן של שירות תקשורתי שמספק מונופולין, ובעיקר היא נוגעת בשאלות של איכות ומגוון ראייה הן לצרכן והן למבקשים להיות ספקי תוכן. הסוגיה השלישית, הנוגעת למתחרים, מתייחסת לסילוקם של מתחרים כתוצאה מהיתרון לגודל, או משימוש בכוח כלכלי לצורך "תחרות רסנית", או ככל שמדובר בשוק הפרטום, מיתרונות הנובעים משליטה על שטחי (או זמני) פרטום.

בשל החשיבות הרבה של הדין בריכוזיות התמקרו מחקרים רבים בהשכלותיה של זו (לסובה ולרעה) – בעיקר במגזר הצינוני, שבו הריכוזיות גדולה במיוחד (ראו Picard et al., 1988). מרבית המחקרים לא הגיעו למסקנות חד-משמעיות, בין היתר מאחר שהריכוזיות היא בדרך כלל רק היבט אחד של מצב של שוק רינמי. בייקר (Baker, 2007) הזיח מפני מיעוט הערך והרלוונטיות של מחקרים אמפיריים רבים שעסקו בהשפעות הריכוזיות בשוק התקשורת. מדובר בעיקר במחקרים סטטיסטיים שהיו שכיחים בסוף שנות השמונים. בדרך כלל מסגרת הזמן שלהם קצרה מכדי שתגלה הרבה, ואירועים מרכזיים החושפים שימוש לרעה בכוח נרדיים מכרי שאפשר יהיה לתפוס אותם. נוסף על כך, אי-אפשר למדוד במדויק את סכנת הניצול לרעה, ונדרשת הערכה שיפוטית ערכית. המחקרים התמקרו בעיקר בהשלוכות על התוכן, והתייחסו במיוחד לקביעת המידעיות הראויה של הירשות מקומיות ומידע מקומי, להערכת ביצוע הפונקציות הפוליטיות ומעצבות הדעה של התקשורת, למידת הנגישות של קולות שונים ולמידה ולסוג של מבחר ומגוון. ריכוזיות בתקשורת, מעצם הגדרתה, מפחיתה אמנם את המבחר בהיבטים מסוימים, אבל ייתכן מצב שבו רווחיה של מונופולין חוזרים אל הצרכן או אל

8 הסכם נאט"ס הוא הסכם בין-לאומי שנחתם בשנת 1947 ושותפות לו מדינות מרכזיות בסדר העולמי. הסכם קבע דרגות מסכ הנגדיר את מידת מעורבותן של המדינות בסדרת הסחר הבין-לאומי. זאת, במסגרת ליצור סביבת סחר בין-לאומי בטוחה.

הקהילה דרך יצירת כלי תקשורת סוכים יותר, ככל חגורה שתהיה (וגם זהו היבט של שיטוט ערכי) (Lacy and Martin, 2004). סביר יותר להניח שהרווחים מן הריכוזיות יתועלו לידי בעלי מניות מקרב הציבור הרחב, וזו הדי המסרה העיקרית העומדת בבסיס הריכוזיות (McManus, 1994; Squares, 1992).

מסגרת 9.5 מסכמת את המענות העיקריות לגבי תחרות וריכוזיות בתקשורת שהוכאו בחלק זה.



### מסגרת 9.5 ריכוזיות ותחרות

- ריכוזיות יכולה להימצא בשלוש רמות: בין אמצעי תקשורת שונים, בתוך אמצעי תקשורת אחד (בתוך מגזר), בין חברות
- ריכוזיות יכולה להיות אופקית או אנכית
- ריכוזיות בתוך ארגון יכולה להיראות בשלוש רמות: מול (בעלים), המערכת של כלי התקשורת המסוים וקהל-המדיה
- מידת הריכוזיות יכולה להימדד במונחי: נתח ערך שוק, נתח קהל-מדיה, נתח ערוצים
- קשה לאמוד את השפעות הריכוזיות מעבר לנידול בכוח בשוק וצמצום המגוון
- ריכוזיות נחשבת מוזמת כאשר שלוש או ארבע חברות שולטות ביותר מ-50% מן השוק
- את הריכוזיות מניעים תחרות יתרה, חיפוש אחר סינוגיה ורווח גבוה מאוד
- ריכוזיות מסוג מסוים או בשיעור מסוים יכולה להיטיב עם צרכנים
- השפעות שליליות של ריכוזיות יתרה: אבדן המגוון, מחירים גבוהים יותר, וגישות מוגבלות לתקשורת
- אפשר להיאבק בריכוזיות דרך גולציה ועידוד כניסת שחקנים חדשים לשוק

## פיקוח מוסדי על תקשורת המונים

אופן הפיקוח על התקשורת בחברות המוקדניות משקף הן את נחיצותה המוחלטת של התקשורת (ככלל) לעסקים, לפוליטיקה ולחיי היומיום החברתיים והתרבותיים והן את חסינותה היחסית מפני אסדרה ממלכתית. אין מנוס מאמצעי בקרה, ממגבלות וסיגים מסוימים, אבל עקרונות של חירות (חופש ביטוי ושוק חופשי) מצריכים גישה זוהיה לפיקוח ולאסדרה. מן הראוי להשתמש במונח פיקוח מוסדי (governance) בהקשר זה, להיאזר המערך הכולל של חוקים, תקנות, כללים ומוסכמות המשמשים למטרות פיקוח מוסדי על התקשורת לסובת הכלל, כולל סובתן של העשויות התקשורת. פיקוח מוסדי מתייחס לתהליך שבו שחקנים שונים מהשוק, ממוסדות החברה האזרחיים והממשלה, משתפים פעולה למטרות שונות. לפיכך הוא מתייחס לא רק לכללים פורמליים ומחייבים

מנחם פרידמן	מנחם פרידמן
<p>כוחות השוק; שדולות;</p>	<p>חוק ואסורה ומיושמים באמצעות בתי משפט ונכסים בגולטוריים ציבוריים</p>
<p>מקצועיות; קודים (תקנות) של אתיקה מקצועית ושל התנהלות</p>	<p>ניהול; אסדרה עצמית של חברה או ענף; תרבות ארגונית</p>

**תרשים 9.2 הצורות העיקריות לפיקוח מוסרי על התקשורת**

פיקוח מוסרי מתקיים ברמות שונות. ראשית, אפשר להבחין בין הרמות הבין-לאומיות, הלאומיות (ארציות), האזוריות והמקומיות, בהתאם לאופן ארגונה של מערכת תקשורת מסוימת. בפועל, אסדרה בין-לאומית מוגבלת בעיקר לעניינים סכניים וארגוניים, אבל עומק הפיקוח הבין-לאומי הולך ומתרחב, בעיקר ככל שאמצעי התקשורת הופכים בין-לאומיים יותר (ראו פרק 10, עמודים 311-313). ענייני זכויות אדם וגזק פוטנציאלי לציבור דרשים תשומת לב גוברת והולכת. סכני אירועים הריי-אסון בבלקן, במזרח התיכון, באפריקה ובמקומות אחרים התודע העולם כעל כרחו לפוטנציאל של אמצעי התקשורת כמרחיקי שגאה בין קבוצות אתניות שונות ובין מדינות. העולם אף נרתם בלית ברירה למשימה הקשה של בנייה מחדש של תקשורת אחידה סכסוכים (ראו בכמה מדינות בעלות מבנה פדרטיבי או אווירי מוססת האחריות לענייני התקשורת מגדמי השליטה המרכזיים).

מן הראוי להזכיר כאן את ההבחנה שכבר הוצגה (בעמוד 220) בין מבנה, התנהלות וביצועים, ואת התנאים לאסדרת שלושת אלה במערכת תקשורתית, בחברה מסוימת או בארגון מסוים, או בהיבט מסוים של תוכן. ככלל, קל יותר ליישם פיקוח ככל שהיישום נוגע ברכיבים מבניים, כלומר ככל שהוא מרוחק יותר מסוגיות של תוכן, כי באופן זה מסכנים פחות את חירויות הביטוי. ככל שמדובר בפיקוח מוסרי, המבנה פירושו בעיקר תנאי בעלות, תחרות, תשתיות, שירות לכול או מחויבויות אחרות הנוגעות להעברה והפצה המבנה כולל את העניין החשוב של שידור ציבורי. התנהלות פירושה עניינים כגון עצמאות עריכתית, יחסים עם מקורות-מידע ועם השלטון, עניינים משפטיים, רגולציה

אלא גם למנגנונים לא-פורמליים למיניהם, בתוך שוק התקשורת ומחוץ לו, שבאמצעותם "מונוסטים" את אמצעי התקשורת למלא יעדים רבים (ואלה אינם מתיישבים זה עם זה לעתים). למרות ה"השגחה נגד פיקוח מוסרי" יש מגוון נרחב של צורות ממשיות או מוטנציאליות לפיקוח על התקשורת. בשל מגוון המחממים שצורות פיקוח אלו מתייחסות אליהם, לא יהיה זה מרדיוק לדבר על "מערכת" פיקוח מוסרי, אם כי יש כמה עקרונות כלליים וסדריויות שיש להן צורות זהות למדיי בארצות רבות. הפיקוח המוסרי מצריך בעיקר שורה של סטנדרטים או יעדים, שלשם אכיפתם ותכונתם ייקבעו נהלים שהתקשורת שלהם אינה אחידה. באופן כללי, פיקוח מוסרי עשוי להיות פחות היררכי, משום שכדרך כלל יש בו יסודות חוקים של אסדרה עצמית. לפי קולנס (Kilns, 2000) את ההתרחקות מן ההיררכיה מניעה בעיקר המורכבות הגדלה והולכת של המערכות. הדברים אמורים במיוחד על האינטרנט בשל היעדר הכללי של פיקוח ישידי של מדינות, לצד המסגרות המשפטיות הלא ברורות והתערובת של שימושים פרטיים וציבוריים.

**מטרות וצורות של פיקוח מוסרי**

מגוון צורות הפיקוח המוסרי על אמצעי התקשורת ההמונים משקף את מגוון מטרות הפיקוח על שחקנים שונים, ובכללן:

- הגנה על האינטרסים החיוניים של המדינה ועל הסדר הציבורי, כולל מניעת גזק לציבור
- אבטחתם של זכויות ואינטרסים של יחידים
- קיום סביבת פעולה יציבה ותומכת כמענה על צרכי תעשיית התקשורת
- קידום של החירות ושל ערכי תקשורת ותרבות נוספים
- עידוד חדשות טכנולוגיות ויוזמה כלכלית
- קביעת סטנדרטים ראויים במישור הסכני ובתשתיות
- מילוי מחויבויות בין-לאומיות, כולל שמירה על זכויות אדם
- עידוד התקשורת לשאת באחריות-דיורות.

סדר שיעדים נרחבים שכאלה מצריכים שורה מגוונת של מנגנונים ותהליכים של פיקוח פוסטי, בהתחשב בסווח המוגבל של פעולה ממשלתית ישירה. בפרק 8 הוצגו ארבע מסגרות פעולה לאחריות-דיורות של כלי התקשורת וחוק רגולציה; כספים/ שוק; אחריות ציבורית לשמה; ואחריות מקצועית לשמה - ובכך נסקרו החלופות העיקריות הקיימות של מנגנונים ותהליכים. אפשר למפות את פני השטח המורכבים בהתאם לשני ממדים עיקריים: היעוצי מול פנימי ופורמלי מול בלתי-פורמלי, כמוצג בתרשים 9.2. צורות הפיקוח המוסרי העיקריות מסווגות בדרך זו לארבעה סוגים, ולכל אחד מהם מנגנוני יישום מתאימים.

עצמית סורמלית ואחריות-דידות. רמת הביצועים כוללת את כל העניינים הנוגעים לחוכן ולשירותים לקהלי-מדיה, לעתים קרובות תוך התייחסות מיוחדת להאשמות בנוק או בסגירה.

מסגרת 9.6 מציגה את המענות העיקריות הנוגעות לפיקוח מוסדי על התקשורת במערכות תקשורת הופשיות יחסית.



## מסגרת 9.6 פיקוח מוסדי על התקשורת: עקרונות מרכזיים

- לנזמי תקשורת שונים מתאימות צורות שונות של פיקוח מוסדי
- קל יותר להציק פיקוח על תקשורת הממונים מאשר על תקשורת שהיקפה מצומצם, חאת בשל היקף ההשפעות האפשריות
- פיקוח הוא לעיטי יותר ככל שמדובר במבנה - והרבה נחות מכך ככל שמדובר בתוכן
- צנזורה (לפני פרסומם של תכנים) או ענישה בשל פרסומם של תכנים אינם עולים בקנה אחד עם חירות הדמוקרטיה
- אסדרה עצמית עדיפה בדרך כלל על פני פיקוח היררכי או פיקוח מבחון

## אסדרה של תקשורת הממונים: מודלים חלופיים

מסעמים היסטוריים ואחרים, כלי תקשורת שונים היו נמנים לאסדרה מסוגים שונים ובמידות שונות. התבדלים קשורים לארבעה גורמים עיקריים: ראשית, עוצמת תביעתו של כלי תקשורת לחופש, בעיקר לאור תוכנו ושימושו האופייניים; שנית, עומק החשש מפני נזק פוטנציאלי לחברה; שלישית, סיבות של הקצאה צודקת; רביעית, המידה היחסית שבה אפשר ליישם אסדרה יעילה. שלושה מודלים בולטים זהו בתחום זה (Pool, 1983) והם מפורטים להלן. בעזרתם יוסבר התבדלים העיקריים במידת ההתערבות של ממשלות. נציין כי התבדלים הולכים ומיסטששים, במיוחד בשל הדיגיטליזציה והתלכדות טכנולוגית. תרשים 9.3 מציג השוואה של מאפייני היסוד של כל מודל.

## מודל העיתונות החופשית

במודל הבסיסי של העיתונות, מודל העיתונות החופשית (free press model), יש חופש מוחלט מאסדרה ופיקוח מסעם השלטון, שמהם משתמעים צנזורה או מגבלות על חופש ופרסום והוצאה לאור. חופש העיתונות מקודש לעתים קרובות בעיקרון בחוקות של

מדינות ובכתבי-זכויות בין-לאומיים, כגון האמנה האירופית לזכויות אדם (ECHR) ואת, מודל חופש העיתונות מורחב או משתנה לעתים קרובות באמצעות מדיניות ציבורית שמטרתה להבטיח את התועלות הצפויות לאינטרס הציבורי מעצם קיומה של עיתונות חופשית ועצמאית. בין הסיבות לעיצובה של מדיניות ציבורית כלפי העיתונות בולטת מגמת הריכוזיות. מגמה זו נולדה אמנם כתוצאה מתחרות כלכלית חופשית, אלא שהיא מפתחה למעשה את הנגישות לערוצי עיתונות ואת יכולת הבחירה של אודחים.

כדי לחזק את חופש העיתונות בנסיבות אלה זוכה העיתונות לא אחת להגנה משפטית, ואף להטבות כלכליות מסוימות. משני סוגי תמריצים אלו הניתנים לעיתונות, נדיבים ככל שיהיו, משתמע יסוד מסוים של בחינה ובקרה מצד הציבור. ההטבות הכלכליות יכולות להיות מגוונות, מפטור ממסים ומתשלומים על דואר ועד להסדרי הלוואות וסובסידיות. יכולה להיות גם חקיקה נגד ריכוזיות ונגד בעלות זרה. בכמה ממדינות אירופה היסטיתכנית מילאה המדינה בשנים האחרונות תפקיד פעיל במיוחד בשנייהם העוברים על העיתונים, בתוך המסגרת הכללית של עיתונות חופשית (Aguado et al., 2009). מעניין לקשר זאת ל"מודל הים-תיכוני" של יחסי הפוליטיקה והתקשורת, שנעמוד עליו להלן, בהמשך הפרק (עמודים 276-279). מודל חופש העיתונות מיושם בדרך דומה למדיי לדרך יישומו על הוצאה לאור של ספרים (והדי שם מקורו) ועל מרבית אמצעי התקשורת המודפסים האחרים. הוא מיושם גם על מודקה, אם כי בלא זכויות-יתר מן הסוג שהוזכר לעיל. למרות כל זאת אפשר לנקוט פעולה משפטית נגד העיתונות בגין עבירות מסוימות שעברה, למשל הוצאת דיבה.

## מודל השידור

לעומת זאת, על שידורי רדיו וטלוויזיה, ובצורה עקיפה יותר על אמצעי שידור אור-קוליים חדשים רבים, הוטלו הגבלות והנחיות נכבדות כבר בתחילת דרכם. לעתים קרובות היו השידורים כרוכים בבעלות ציבורית ישירה. הסיבות הראשוניות לאסדרת השידור היו בעיקר טכניות או שנועו לפקח על מונופולים ולהבטיח הקצאה הוגנת של תדרים, שהם משאב מוגבל במהותו. האסדרה נעשתה ממוסת מאור במרצת השנים, לפחות עד שנות השמונים של המאה העשרים, עת הופיעו טכנולוגיות חדשות ואווירה חדשה ושינו את המגמה.

בלב מודל השידור (broadcasting model) ניצבת התפיסה הכללית של שידור ציבורי. למודל זה יש כמה גירסאות, וכן צורות חלשות יחסית (כמו בארצות הברית) או חזקות יחסית (כמו באירופה) (ראו עמודים 204-206). המדיניות והדיגיטליזציה מחזקות את התכונות

לויזניים וסקלומניקציה, יכולים לשמש להעברת מסדי תקשורת בכל שלושת היבטים (נוגס באחרים). החוקים כיום מרשים למערכות כבלים רבות להציע שירותי אינטרנט רשת סלפון יכולה לספק שירותי סלולר ושירותי תקשורת אחרים ועוד. ניתן הסוליס והגולסורי בחלוקה שורד לעת עתה, אבל הוא לא יאריך ימים.

דפוס	שירות	שירותי הולכה המשרת את הכלל
אין	גבוהה	גבוהה
אין	גבוהה	אין
מתונה	מוגבלת	מתונה
מתונה	מתונה	מוגבלת

טבלה 9. השוואת שלושה מודלים של אסדרה (רגולציה)

### מודל הכלאיים של האינטרנט

המגנט התפתח ברוח של חופש הלכה למעשה משליטה (Castells, 2001), ובימינו ידועים נחשב כאמצעי תקשורת שהוא "שירותי הולכה", שכן השתמש במערכת סקומניקציה להעברת מסרים ומידע. הוא עדיין חופשי מאוד בפועל, אפילו יותר מעודו - הוא הרי מציע נגישות לכל המבקש להיות מועד. אלא שהחופש שלו אינו רשמי בחוק ואינו מוגן בו - ופגיעותו גוברת. הדבר נובע מהתגברות התפקודים האחרים, מחששות לגבי שימושי והשפעותיו של האינטרנט, וכן מהסתגלותו למילוי תפקודים נוספים, כולל שידור. עדיין לא ברור מה מעמדו יחסית לשלושת המודלים של אסדרה שהוצגו לעיל.

האינטרנט מתייחד בין היתר בכך שאין אסדרה ספציפית שלו במת המדינה והוא אינו מוגבל באף תחום שיפוט. יתרה מזו, קשה במיוחד להפעיל עליו אסדרה, בשל אופיו הוצה-לאומי, מגוון התפקודים שלו ואופיו הלא-מוחשי (Akdeniz et al., 2000). יש גופים רבים המקיימים אסדרה ותקונה של פעילות האינטרנט בערך מדינות וביניהן, אבל כוחם ותחומי האחריות שלהם מוגבלים (Hamelink, 2000; Slewin, 2000). מרבית נטל השליטה, עד כמה שהיא קיימת, נופל על כתפיהן של ספקיות שירותי אינטרנט, אלא שגם הווכיות והמחויבויות החוקיות שלהן אינן מוגדרות היטב (Braman and Roberts, 2003). אירואות יכולה לעתים להגן על החופש, אבל היא גם מעכבת התפתחות וסוללת את הדרך לפיקוח היצוני.

האינטרנט שאינטרנט יהיה חשוב מכדי שאפשר יהיה להותירו במצב הפיקוח החלקי הנהוג בעת גדלה והולכת. קולינס (Collins, 2008) טוען נגד שלושה מיתוסים של פיקוח מוסרי

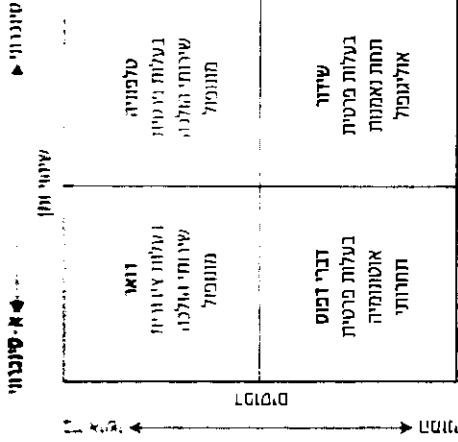
האופייניות העיקריות של שידור ציבורי, כאשר הוא מסווג ומלא (כמו בבריטניה), מודל השידור עצמו עשוי להכיל סוגים רבים ושונים של אסדרה. בדרך כלל יש חוקי תקשורת ספציפיים, המסדירים את הענין, ולא אחת כרוכה בכך ביורוקרטיה של השירות הציבורי. שנועה ליישם את החוק. במקרים רבים, חברות פרטיות הן המספקות שירותי הפקה והפצה, כאמצעות זכויות ממלתיים וקווים מנחים של בקרה.

הירררות כוחו של מודל השידור התאפיינה במגמות גוברות של "הפרטה" והתמסרות של השירותים, בעיקר באירופה (ראו: Steemers, 2001; McQuail and Siune, 1998; Bartoel and d'Haenes, 2008; Linli, 2004). תקשורת מידע ציבורית לידים פרטיות, הפעלה של ערוצים ציבוריים באמצעות זכויות פרטיים, הגדלת נחח המימון המגיע מפרסומות וכן מתן זכויות למתחרים מסחריים חדשים לשם הפעלת ערוצי השידור הציבורי. הגבלות חדשות על פעילויות (למשל פעילויות מקוונות) נכפו כדי להגן על אמצעי תקשורת אחרים מפני תחרות לא הוגנת מצד אמצעי תקשורת מסוכסרים. כל הדחה כזו צריכה לעמוד במבחן האינטרס הציבורי. למרות דעיכתו היחסית של מודל השידור, אין כל סימן לנשיתו. ככלל, מודל זה הפגין ביצועים נאים בשוק הקהל (לא מעט בשל חוסנו הכלכלי) ולכן נוספה ההכרה הגדלה והולכת בתועלת שהוא מביא לחברה האזרחית. אחד מיתרונותיו, ולא הפחות שבהם, הוא יכולתו להבטיח נגישות הולמת והוגנת לכל המפלגות הפוליטיות בתהליך הדמוקרטי ונשיתו להעריך מתן נגישות לאינטרסים "לאומיים".

### מודל שירותי ההולכה

המודל העיקרי השלישי לאסדרה קדם לשידור על גלי האתר והוא מכונה בדרך כלל מודל שירותי ההולכה (common carrier model), היות שהוא נוגע בעיקר לשידורי תקשורת כגון רואר, סלפון וסלגוף, המיועדים אך ורק להפצה ופתוחים לכול, כשיירותים אוניברסליים. המניע העיקרי לאסדרתם היה ניהול יעיל של גופים שהם (או שהיו) "מוגופלים טבעיים", לשיפור השירות. ככלל, כלי תקשורת מסוג שירותי הולכה היו נתונים לאסדרה כבדה של התשתית ושל אופי הניצול הכלכלי. לעומת זאת, האסדרה של ותוכן הייתה נגיחה. הדבר עומד בניגוד חריף לאסדרה של שידור על גלי האתר, המאופייין בטיפול רב בתכנים, אפילו כאשר רווחת מגמה של העברת התשתיות לידים פרטיות.

שלושת המודלים של אסדרה אמנם שמושיים כדי להוות ולתאר את הרפוסים השונים של אסדרת התקשורת, אלא שגובד כספק כאשר להמשך קיומם של משרי אסדרה נפרדים לאמצעי תקשורת שונים. הערעור העיקרי על מודלים אלו נובע מן ההתמכרות "משכנוולוגית של צורות תקשורת, שנגלה ההפרדה הרגולטורית בין רפוס, שידור וסקלומניקציה נעשית מלאכותית ושרירותית (Losifides, 2002): אמצעים וזים להפצה,



**תרשים 9.4** משטרי מדיניות של פיקוח מוסדי על פלטפורמות תקשורת מן העבר.  
(מקור: 535: 2008, Bar and Sandvig)

## שינויי פרדיגמות במדיניות תקשורת

תגשייה להתכנסותם של מודלים רגולטוריים של אמצעי תקשורת שונים היא חלק מרפוס גדול יותר של שינוי בגישות למדיניות תקשורת. רכיבים מסוימים של שינוי זה כבר צוינו, ובהם הניסיונות המוקדמים לאלץ את אמצעי התקשורת לשאת באחריות-דיווח כלפי כלל-החברה, ובתקופה האחרונה – השפעת הגלובליזציה והמגמות ל"ידה-רגולציה" ולהפרטה של כלי תקשורת. בעקבות נאן קולנברג ומקוויל (van Cuilenburg and McQuail, 2003), על פני משך זמן ארוך יותר של התפתחות תקשורתית אפשר להצביע על שלושה שלבים עיקריים של מדיניות תקשורת בחלקים שונים של העולם:

את השלב הראשון אפשר לתאר כשלב ניצני מדיניות בענף התקשורת, והוא נמשך מסוף המאה התשע-עשרה ועד למלחמת העולם השנייה. לא הייתה כל מטרה קוהרנטית למדיניות מעבר להגנה על האינטרסים האסטרטגיים של ממשלות ושל מדינות ולקידום ההתפתחות התעשייתית והכלכלית של מערכות תקשורת חדשות (סלפוניה, כבלים, סלגרף אלחוטי, רדיו וכן הלאה).

את השלב העיקרי השני אפשר לתאר באמצעות הכותרת שידרת ציבורי. הוא מתחיל בהכרה בצורך בחקיקה בחתום השירות, אבל הפעם מתוך מודעות חדשה לרשיבות החברתית של אמצעי התקשורת לחיים הפוליטיים, החברתיים והתרבותיים. התקשורת נפמסה כמדינה יותר מסכנולוגיות. העצלו רעיונות חדשים של "דווחה תקשורתית", שהפליגו הרבה

על האינטרנט: ראשית, שהשיק יכול לחתורר עם מרבית ההכרעות הדרושות בעניין זה; שנית, שפיקוח עצמי נעשה נפוץ והוא אפקטיבי; ושלישית, שהפיקוח על האינטרנט שונה במהותו מן הפיקוח על אמצעי התקשורת הישנים. קולינס מצביע על רוגמאות דבות לביטויים חרשים של פיקוח חיצוני, ברמה הלאומית והבינ-לאומית. במיוחד הוא מציין שהאינטרנט אינו אמצעי תקשורת אחר ולא יידרש לו משטר אסדרה יחיד. יתרה מזו, הוא כותב שהפיקוח המוסרי על האינטרנט ועל התקשורת הוותיקה (כגון עיתונות מודפסת ועיתונות משרדית) מתכנס והולך ככל שהתקשורת הוותיקה משפלת את המבנה המבוור של האינטרנט ומתרחקת בהדרגה מהמבנה בעל האופי האנכי שהיה קיים בעבר (Collins, 2008: 355). הדברים מתייחסים בעיקר לעניינים כגון הפרדת הייצור מן התעברה וכן למיקור החוץ של הרכיבים רבים בתהליכי התפקה והשיווק.

ל"משטרי האסדרה השונים כפי שהם מסוכמים בתרשים 9.3 יש מערכת יחסים מסוימת עם הסיפולוגיה של תעבורת המידע שתוארה קודם לכן בפרק 6 (עמ' 164-167). מורל השירות על גלי האתר תואם את ה"נאום" (פנייה 'שירה'), מורל העיתון תואם יותר את היהויעצות ומורל שירותי החולה – את האינטרנט (והסלפוניה). דרך חלופית להסביר את ההבדלים בין משטרי האסדרה של ארבעת האמצעים המסורתיים להולכת התקשורת הצינו בר וסנדיבי (2008, Bar and Sandvig), והיא עוזרת להסביר את מצבו המיוחד של האינטרנט: היא מוצגת בתרשים 9.4 ומתבססת על שוק התקשורת בארצות-הברית.

תרשים 9.4 מסכם את ההבדלים החשובים בין אמצעי תקשורת כשני ממרים עיקריים, בעלי חשיבות למדיניות האסדרה הציבורית: רפוס המוני מול רפוס בין-איש-מידי מול מגע מושה או מתווך. עקרונות המבנה והמדיניות המסוכמים בכל אחד מארבעת האמצעים להולכת התקשורת הם אלה שיושמו בארצות הברית, אך כיום הם רווחים בחלקים אחרים של העולם, כתוצאה מתהליכי הפרטה ומטרת הפיקוח על התקשורת. התרג העיקרי נוגע לשירות, שיש בו לא אחת הבע של בעלות ציבורית ופיקוח. הנקודה החשובה ביותר כאן היא שהאינטרנט יכול להופיע בכל אחת מארבע המשבצות, תלוי בשימוש שנעשה בו ובאופן סיווגו. הוא יכול להיות מדיים לשירות, לחילופי דברים, להיוועצות או לתקשורת אישית. אין לו סיווג קבוע, ולכן אף משטר פיקוח אחד ויחיד לא ישרת את מטרת האסדרה. המדיניות לגבי האינטרנט הייכת להביא בחשבון את מסרות השימוש בתקשורת, תהיה הסכנולוגיה אשר תהיה. ההבדל בין סוגי שימוש ציבוריים לפורשים עוררו בעל חשיבות עיקרית.