T.C.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

KAMU MEDYA HİZMETİ:
BBC & TRT KARŞILAŞTIRMASI

UZMANLIK TEZİ

Sadık CANYURT

ANKARA

EKİM / 2011

T.C.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

KAMU MEDYA HİZMETİ:
BBC & TRT KARŞILAŞTIRMASI

UZMANLIK TEZİ

Sadık CANYURT

DANIŞMAN

Üst Kurul Uzmanı Mehmet Bora SÖNMEZ

ANKARA

EKİM / 2011

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Başkanlığına

Bu çalışma Tez Değerlendirme Komisyonu tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Uzmanlık tezi olarak kabul edilmiştir.

		Adı Soyadı	İmza
Başkan	:	Taha YÜCEL	
Üye	:	Volkan ÖZTÜRK	
Üye	:	Mehmet Bora SÖNMEZ	

ONAY
... / ... / 2011

Üst Kurul Başkanı

TEZ TESLİM TUTANAĞI VE DOĞRULUK BEYANI

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Uzman Yardımcılığı Giriş ve Yeterlik Sınavları ile Uzmanlığa Atanma, Yetiştirilme, Görev, Yetki ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 19'uncu maddesinin 4'üncü fıkrasına istinaden çıkartılan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Tez Hazırlama Yönergesi'ne uygun olarak hazırlamış olduğum uzmanlık tezi ilişikte sunulmuştur.

Bu uzmanlık tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplayıp sunduğumu; ayrıca, bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi beyan ederim.

Bilgilerinizi ve gereğini arz ederim.

28/10/2011
Sadık CANYURT
Üst Kurul Uzman Yardımcısı
Uzmanlık Tezinin Adı: Kamu Medya Hizmeti: BBC & TRT Karşılaştırması

EK:
1-Tez (3 Adet)
2-CD (1 Adet)

Tezi Teslim Alan

Daire Başkanı

Tarih

Adı-Soyadı-İmzası

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ONAY SAYFASI
DOĞRULUK BEYANI
İÇİNDEKİLER I
KISALTMALAR III
ŞEKİLLER VE TABLOLAR V
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM
KİTLE İLETİŞİMİ

1. TEMEL KAVRAMLAR 3
1.1. İletişim Kavramı 3
1.2. İletişimin Tanımı 4
1.3. Kitle İletişimi ve Kitle İletişim Araçları 7
1.3.1. Yazılı Dönem: Basın 10
1.3.2. Sesli Dönem: Radyo 12
1.3.3. Görüntülü Dönem: Televizyon 14
1.3.4. Elektronik Dönem: İnternet 15

İKİNCİ BÖLÜM
KAMU MEDYA HİZMETİ

2. KAMU HİZMETİ YAYINCILIĞI 17
2.1. Kamu Hizmeti Kavramı 17
2.2. Kamu Hizmeti İlkeleri 19
2.2.1. Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi 19
2.2.2. Nesnellik ve Eşitlik İlkesi 20
2.2.3. Bedelsizlik İlkesi 21
2.2.4. Değişkenlik (Uyum) İlkesi 21
2.3. Kamu Hizmeti Yayıncılığı Kavramı *22*
2.3.1. Kamu Hizmeti Yayıncılığında Tarihsel Süreç 23
2.3.2. Kamu Hizmeti Yayıncılığının Tanımı ve İşlevlerinin Gelişim Süreci 30
2.3.3. Kamu Hizmeti Yayıncılığının İlkeleri 36
2.3.3.1. Eşit Erişim 36
2.3.3.2. Kalite 37
2.3.3.3. Çeşitlilik ve Denge 40
2.3.3.4. Bağımsızlık ve Özerklik 41
2.3.3.5. Hesap verebilirlik 45
2.4. Kamu Hizmeti Yayıncılığı Konusunda Uluslararası Düzenlemeler 46
2.5. Kamu Hizmeti Yayıncılığında Değişim 56
2.5.1. Teknolojideki Değişim: Sayısal Devrim 56

2.5.2. Pazardaki Değişim....58
2.5.3. Parlamentoların ve Hükümetklerin Etkisindeki Değişim....59
2.5.4. Kullanıcı Davranışlarında Değişim....58

3. KAMU MEDYA HİZMETİ....62
4. KAMU MEDYA HİZMETİ YÖNETİŞİMİ....66

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BBC – BRITISH BROADCASTING CORPORATION

5. TARİHSEL SÜREÇ VE GENEL YAPI....75
5.1. Yasamanın BBC Üzerindeki Yetkileri....81
5.2. Yürütmenin BBC Üzerindeki Yetkileri....82
5.3. Bağımsız İdari Otoritelerin BBC Üzerindeki Yetkileri....83
6. BBC'NİN FİNANSMANI....89

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TRT – TÜRKİYE RADYO TELEVİZYON KURUMU

7. TARİHSEL SÜREÇ VE GENEL YAPI....93
7.1. Yasamanın TRT Üzerindeki Yetkileri....97
7.2. Yürütmenin TRT Üzerindeki Yetkileri....99
7.3. Bağımsız İdari Otoritenin TRT Üzerindeki Yetkileri....101
8. TRT'NİN FİNANSMANI....102

BEŞİNCİ BÖLÜM

SONUÇ....109
KAYNAKÇA....119
ÖZET....125
ABSTRACT....126
ÖZGEÇMİŞ....127

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	adı geçen eser
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
BBC	British Broadcasting Corporation
BBC-MH	BBC Mütevelli Heyeti
BSC	Broadcasting Standarts Commission
CDMC	Medya ve Yeni İletişim Hizmetleri Yürütme Komitesi
çev.	çeviren
DAB	Sayısal Ses Yayıncılığı
DVB	Sayısal Görüntü Yayıncılığı
IPTV	İnternet Protokollü Televizyon
ITC	Independent Television Commission
ITU	Uluslararası Telekomünikasyon Birliği
KDV	Katma Değer Vergisi
KHY	Kamu Hizmeti Yayıncılığı
KMH	Kamu Medya Hizmeti
MH	Mütevelli Heyeti
OFCOM	Office of Communications
OFTEL	Office of Telecommunications
OGY	Ortak Yürütme Grubu
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi
PBS	Public Broadcasting Service
PED	Pazar Etkisi Değerlendirmesi
PTT	Posta ve Telgraf Teşkilatı
PVR	Kişisel Video Kaydediciler
RA	Radiocommunications Agency
RAU	Radio Authority
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
s.	sayfa

TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TV	Televizyon
UNESCO	Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü
v.b.	ve benzeri
yy	yüzyıl

ŞEKİLLER VE TABLOLAR

1. ŞEKİLLER

Şekil 1. İçerik üretimi, taşıma ve tüketimin sayısallaşması (s. 57)
Şekil 2. Kullanıcı davranışındaki değişim (s. 61)
Şekil 3. BBC ruhsat gelirlerinin harcama dağılımı (s. 91)
Şekil 4. TRT'nin 2009-2010 yıllarına ilişkin bandrol geliri (s. 104)
Şekil 5. TRT'nin 2009-2010 yıllarına ilişkin enerji payı geliri (s. 105)
Şekil 6. TRT'nin yıllara göre reklam gelirleri (s. 106)
Şekil 7. Türlerine göre 2010 yılı TRT gelirlerinin dağılımı (s. 107)
Şekil 8. TRT gelir-gider farkının yıllara göre dağılımı (s. 108)

2. TABLOLAR

Tablo 1. Kamu Hizmeti Yayıncılığı ile ilgili uluslararası düzenlemeler (s. 47)
Tablo 2. KHY / KMH'nin kültüre ilişkin görevleri (s. 63)
Tablo 3. KHY / KMH'nin sosyal birlikteliğe ilişkin görevleri (s. 64)
Tablo 4. KHY / KMH'nin siyasal vatandaşlık ve demokrasiye ilişkin görevleri (s.65)
Tablo 5. KHY / KMH'nin eğitime ilişkin görevleri (s. 66)
Tablo 6. OFCOM'un BBC üzerindeki yetkileri (s. 85)

GİRİŞ

İletişim tarihine bakıldığında, insanlığın tarihi kadar eski olduğu görülmektedir. İletişim için kullanılan dumanlar, atlı haberciler ve birtakım yerel kabilelerde kullanılan davullarla başlayan kitle iletişimi, matbaanın icadıyla önemli bir aşama kat etmiş, bilim ve teknolojinin gelişmesi ve buna bağlı olarak elektriğin iletişim alanında kullanılmasıyla ilk olarak telgrafla bir dönüm noktası yasamıştır. Telgrafın geliştirilmesiyle iletişim araçlarının sayısı ve niteliği giderek artmış ve sonrasında da iletişim, elektrik tellerini de aşarak uzaydan yapılabilen bir işlem haline gelmiştir.

İletişim teknolojilerindeki bu hızlı gelişme, iletişimin kitle iletişim araçları yoluyla görülmemiş bir kitlesellik kazanmasına ve çeşitli toplumsal görevler üstlenmesine yol açmıştır. BBC'nin ilk Genel Müdürü John Reith tarafından 1920'lerin sonunda ortaya konan ve "Reithian Trilogy" olarak adlandırılan "bilgilendirme", "eğitme" ve "eğlendirme" işlevleri, değişen bazı yaklaşımlara ve uygulamalara karşın kitle iletişim araçlarının günümüze kadar değişmeyen en temel toplumsal görevleri olmuştur.

1980'lerde hız kazanan liberalleşme akımları, kitle iletişim araçlarına ilişkin tartışmaları da gündeme taşımıştır. Duvarların yıkıldığı, eski ekonomik, ideolojik ve siyasal ayrımların bulanıklaşmaya başladığı, küreselleşmenin hızla ilerlediği, sınırların ortadan kalktığı günümüz dünyasında kitle iletişim araçlarının kamusal işlevlerinden söz etmek mümkün müdür?

Bazı çevreler bu sorunun cevabının, kamu hizmeti yayıncılığı / kamu medya hizmeti ile verilebileceğini ileri sürerken, bazıları da artık ulus devletlerin değil ulus

ötesi şirketlerin egemenliğinden söz ederek kamusallık kavramının altının oyulduğunu vurgulamaktadırlar.

Yayıncılık sektörünün böylesine büyüdüğü, kablo, uydu yayıncılığı, sayısallaşma gibi teknolojik gelişmelerle birlikte sayısız iletişim kanalın bulunduğu bir dünyada kamu medya hizmetine gerçekten yer olup olmadığı ile ilgili tartışmalar, bu tezin odağında yer almaktadır.

Tez beş bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, kitle iletişimi konusuyla ilgili kavramsal çerçeve oluşturulmaya çalışılacaktır. Burada iletişim, kitle iletişimi, basın, yayıncılık, medya gibi kavramlar, tarihsel gelişim süreçleri içinde açıklanacaktır. İkinci bölümde kamu hizmeti ile kitle iletişimi olguları arasındaki bağlantı irdelenecek ve kamu hizmeti yayıncılığından kamu medya hizmetine evrilen süreç değerlendirilecektir.

Tezin üçüncü bölümünde, tüm dünyada örnek kamu medya hizmeti kuruluşu olarak gösterilen BBC incelenecektir. Dördüncü bölümde ise, Türkiye'nin tek kamu medya hizmeti kuruluşu olan TRT incelenecektir. Kamu medya hizmeti kavramın sınırlarının çok geniş olması, konunun belli bir boyutuyla ele alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda üçüncü ve dördüncü bölümlerde, BBC ve TRT'nin kamu medya hizmeti kavramı içindeki pozisyonları, bu kurumların yasama, yürütme ve düzenleyici otoriter ile olan ilişkilerinin ve finansman yapılarının analizi üzerinden değerlendirilmeye çalışılacaktır. Zira bu ilişkiler toplamı, kamu medya hizmeti kuruluşların olmazsa olmaz nitelikleri olan bağımsızlık, özerklik ve tarafsızlık kavramları açısından turnusol kağıdı niteliğindedir.

Tezin son bölümünde, kamu medya hizmetinin günümüz dünyasındaki konumu ve gerekliliği üzerine değerlendirmelerde bulunulmakta ve buna göre özellikle TRT için tavsiyeler oluşturulmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KİTLE İLETİŞİMİ

1. TEMEL KAVRAMLAR

1.1. İletişim Kavramı

İnsan sosyal bir canlıdır. İnsanın doğası gereği bir toplum içinde yaşamaya ihtiyaç duyması, tarihsel, sosyolojik ve antropolojik araştırmalar ile ortaya konan yadsınamayacak bir gerçektir. Bunun yanında insanı diğer canlılardan ayıran en önemli özellik, onun akıl sahibi olması, bu sayede düşünebilmesi ve iletişim kurarak düşündüklerini dış dünyaya yansıtabilmesidir. Doğadaki tehlikelere karşı birlikte mücadele etmek, çeşitli ihtiyaçları dayanışma içinde karşılamak, maddi ve manevi varlığını korumak ve geliştirmek gibi nedenler, insanın bir toplum içinde yaşamasını zorunlu kılmıştır. Buna bağlı olarak insanların hayatları boyunca bir toplum ve onu oluşturan alt gruplar içinde yaşamaları ve bu grup hayatının sürekliliği, bireyleri ve sosyal grupları birbirleri ile temas kurmaya, bilgi, düşünce ve haberleri diğerlerine aktarmaya zorlamıştır.[1]

Tarihöncesi insanının bir av öyküsünü başkalarına anlatmak için mağara duvarlarına çizdiği resimler, başarılı geçen bir avdan sonra ateşin çevresinde yapılan danslar, komşu kabilelerle haberleşmek için belki de yeni reisin seçiminden duyulan mutluluğu paylaşmak amacıyla göğe gönderilen renkli dumanlar, gemicilere yol

[1] Sulhi Dönmezer, *Basın ve Hukuku*, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul, 1976, s. 3.

gösteren fenerler, ressamın tuvaline yansıttığı renkler ve çizgiler, bestecinin notalarla kurduğu ortaklığın sonucunda doğan besteler, sinemacının düşüncesini belgeleyen filmleri, balerinin duygularını yansıttığı hareketleri, pandomimcinin biraz da esrar perdesiyle gölgelendirdiği jest ve mimikleri; hepsi, paylaşma ihtiyacının giderilmesi için başvurulan iletişim yollarıdır.[2]

1.2. İletişimin Tanımı

"*İlet*" fiil kökünden türetilmiş bir isim olan "*iletişim*" sözcüğü, 13. yy sonu ile 15. yy ilk yarısında Batı Avrasya ve Mısır'da Kıpçak Türkçesi ile yazılmış eserlerde "*iletiş*" şeklinde karşımıza çıkar ve "*1.yaklaşmak, ilişmek, 2. kavga etmek*" anlamlarını taşır.[3] Latinceden türeyen dillerindeki "*communication*" sözcüğünün karşılığı olarak Türkçeye girmiştir. Latince "*communicetionem*", "*comminicare*" fiilinin miş'li geçmiş halinden türetilen, eylem anlatan bir isimdir. Bu bağlamda "*comminicare*", yani "*komünike*" etmek, ise "*çoğunluğa yaymak*" , "*herkesin yararlanmasını sağlamak*", "*herkese pay vermek*" anlamına gelmektedir.[4]

"*Communication*" sözcüğünün kökeninde yine Latincedeki "*communis*" kavramı bulunmaktadır. Birçok kişiye ya da nesneye ait olan ve ortaklaşa yapılan anlamlarındaki bu kavramdan hareketle iletişim sözcüğünün özünde, yalın bir ileti alışverişinden çok toplumsal nitelikli bir etkileşimi, işteşliği, değiş tokuşu ve paylaşımı içerdiği görülmektedir.[5] Türkçede kullanılmakta olan "*komün*" (mülkü ortaklaşa kullanan topluluk), "*komünal*" (müşterek), "*komünizm*" (ortak mülkiyetin geçerli olduğu sistem),

---

[2] Sibel Karaoğlanoğlu, *Kitle iletişim Araçları*, http://www.kirbas.com/pdf/pdf_ciktisi.php?id=253 (16.06.2011).
[3] Sevan Nişanyan, *Sözlerin Soyağacı Çağdaş Türkçenin Etimolojik Sözlüğü*, Everest Yayınları, İstanbul, 2010, s. 261.
[4] Merih Zıllıoğlu, *İletişim Nedir?*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1993, s. 4.
[5] a.g.e., s. 5.

"*komünist*" (mülkün ortaklaşa kullanımını savunan)[6] ve "*immün*" (bağışık; vergiden veya kamu hizmetinden muaf olan)[7] sözcükleri de aynı kökten türemişlerdir.

İletişim sözcüğü için literatür taraması yapıldığında, üzerinde anlaşılan tek bir tanıma ulaşılamamakta, ancak aynı alana göndermede bulunan çok sayıda farklı tanımla karşılaşılmaktadır. Yapılan bir araştırmada, iletişim kavramının 4560 kullanımının olduğu ve bu kullanımlardan 15 farklı anlamın çıkarılabileceği saptaması yapılmıştır. Bunlar; düşüncenin değiş tokuşu, anlama-anlatabilme, etkileşim, belirsizliğin azaltılması, aktarım süreci, değişme süreci, bağlantıların kurulma süreci, paylaşım süreci, araç-usul-teknikler, belleğin uyarılması, yanıt verme, uyaran, etkileme, geçiş süreci, iktidar kaynağıdır.[8] Bu anlamlar doğrultusunda örnek verilebilecek bazı tanımlar ise şöyledir:

"İletişim; bilginin, fikirlerin, duyguların, becerilerin vb.nin simgeler kullanılarak iletilmesidir."[9]

"İletişim anlam arama çabasıdır; insanın başlattığı, kendisini çevresinde yönlendirecek ve değişen gereksinimlerini karşılayacak şekilde karşılayacak şekilde uyarıları ayırt etme ve örgütlemeye çalıştığı yaratıcı bir edimdir."[10]

"İletişim esas olarak simgeler aracılığıyla bir kişiden ya da gruptan diğerine bilginin, fikirlerin, tutumların veya duyguların iletimidir."[11]

"İletişim katılanların bilgi yaratıp, karşılıklı bir anlamaya ulaşmak amacıyla bu bilgiyi birbirleriyle paylaştıkları bir süreçtir."[12]

---

[6] S. Nişanyan, 2010, s. 337.
[7] a.g.e., s. 264.
[8] Bülent Yılmaz, *Toplumsal İletişim ve Kütüphane*, Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, Cilt 20, Sayı 2, 2003, s.
[9] Nurettin Bay, *Radyo ve Televizyon Yayıncılığı*, Nüve Kültür Merkezi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 23
[10] a.g.e., s. 23.
[11] a.g.e., s. 23.

"1. Kişiler arasında duygu, düşünce, bilgi, haber alışverişi, kişilerin birbirini anlaması. 2. Duygu, düşünce, bilgi ve haberlerin akla gelebilecek her türlü yöntemle bireyler arasında aktarılması. 3. bilgi alışverişi."[13]

"Bir bilginin çeşitli yollarla başkalarına aktarılması, haberleşme, komünikasyon."[14]

"1. Aktarma işi ya da eylemi. 2. sembol, işaret ya da davranışlardan oluşan bir sistem aracılığıyla bireyler arasında bilgi alışverişini sağlayan süreç."[15]

"1. Duygu, düşünce veya bilgilerin akla gelebilecek her türlü yolla başkalarına aktarılması, bildirişim, muhabere, haberleşme, komünikasyon. 2. *tek.* Telefon, telgraf, televizyon, radyo vb. araçlardan yararlanarak yürütülen bilgi alışverişi."[16]

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere iletişim, bilgi düşünce ve davranışların aktarılma sürecidir. Bu tanımlamalarda dikkati çeken ortak nokta işteşlik / karşılıklılıktır. Bu tanımlamaların hemen hepsi iletişimi açık veya kapalı bir süreç olarak ele almaktadır. Bu süreç yoluyla iletişimsel etkileşim mümkün olabilmektedir. İletişimdeki süreç en basit biçimiyle *ileti, kaynak, hedef kitle, kanal*[17] şeklinde oluşmakta ve sürekli bir döngü içerisinde gerçekleşmektedir. Burada iletiyi gönderen taraf kaynak, iletiyi alan hedef kitle, iletişimde gönderilen bildirim ileti ve iletişim ortamı da kanal olarak adlandırılmaktadır.

---

[12] Erol Mutlu, *İletişim Sözlüğü*, Ark Yayınevi, Ankara, 1994, s.98.
[13] Ali Püsküllüoğlu, *Türkçedeki Yabancı Sözcükler Sözlüğü*, Arkadaş Yayınevi, Ankara, 2004, s. 249.
[14] İlhan Ayverdi, *Misalli Büyük Türkçe Sözlük*, Kubbealtı Yayınevi, İstanbul, 2008, s. 1404.
[15] http://www.merriam-webster.com/dictionary/communication (16.06.2011).
[16] *Büyük Türkçe Sözlük*, Türk Dil Kurumu, http://tdkterim.gov.tr/bts/ (16.06.2011).
[17] Ünsal Oskay, *İletişimin ABC'si*, Der Yayınları, İstanbul, 2007, s.10.

1.3. Kitle İletişimi ve Kitle İletişim Araçları

Kitle iletişimi kavramı ilk kez 1940'ların başında D. Lasswell tarafından kullanılmıştır. Bu terimin amacı toplumun örgütlenmesini yöneten modern koşulları belirtmek ve siyasal karar alma süreçlerinde bürokrasilerle onların iletişim teknolojilerinin rolünü vurgulamaktır.[18]

Etimolojik anlamda çoğul biçimiyle "*aracılar*" demek olan "*medya*" sözcüğü, günümüzde tekil kullanıma bürünmüş bir kavramdır ve genel olarak, kitle iletişiminin aracıları olan yazı, kitap, gazete, dergi ve televizyon yayınını kapsamaktadır.[19] Tabiî ki tüm bu iletişim araçlarını bir biçimde bünyesinde toplayan bilgisayar teknolojisini ve onun uzantısı olan internet kavramını da "medya"nın önemli ve bütünleştirici bir parçası olarak görmek gerekir. Dar anlamda bireylere ya da topluma, geniş anlamda da tüm dünya insanlığına bilgi aktararak, iletiler göndererek onları aydınlatmayı, eğlendirmeyi, yönlendirmeyi ve -hatta- denetlemeyi amaç edinmiş televizyon, dergi ve gazete gibi araçlar[20] biçiminde değerlendirilen kitle iletişim araçları; medya kavramının çekirdeğini oluşturmaktadır. "Kitle iletişim araçlarını, 'kitle' diye nitelendirilebilecek çok sayıda insanla iletişim kurmak üzere kullanan geniş ölçekli organizasyonlar toplamı"[21] biçiminde ifade edilen medya; kısaca, "Kitle iletişiminin gerçekleşebildiği her türlü ortamın (gazete, dergi, kitap, radyo, televizyon, internet) genel adı" biçiminde tanımlanabilir.

---

[18] İpek Coşkun, *19. Yüzyıldan 21. Yüzyıla İletişim, Kültür ve Medya'da Tarihsel Süreç*, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2007, s. 22.
[19] Gürsel Aytaç, *Edebiyat ve Medya/Kitaptan Ekrana Edebiyat*, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2002, s. 1.
[20] Ömer Demir, Mustafa Acar, *Sosyal Bilimler Sözlüğü*, Vadi Yayınları, Ankara, 1997, s. 134.
[21] Gordon Marshall, *Sosyoloji Sözlüğü*, Çev. Osman Akınhay-Derya Kömürcü, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 1999, s. 484.

Dünyada; fotoğrafın, sinemanın, kablolu/kablosuz (telsiz) telgrafın, fonografın, telefonun, radyonun ve televizyonun gelişimine tanıklık etmiş 1860 ile 1930 yılları arasındaki dönem, medyanın oluşum dönemidir.[22]

Kitle iletişim araçları, bireyin toplum ile bütünleşmesinde, toplumun bir parçası olmasında, toplumun kültürel değerlerini almasında ve topluma yeni değerler eklemesinde, inanç, tutum ve davranışlarındaki değişmelerde rol oynamaktadır. Bu etkileşimin düzeyi, bireylerin kitle iletişim araçları ile ilgili önyargılarına, bu araçları ne sıklıkla kullandıklarına ve bu araçlar yoluyla kendilerine ne tür iletiler verildiğine bağlı olarak değişmektedir.

Kitle iletişim araçlarındaki ortak nokta, toplumdaki insanların duygu ve düşüncelerini etkileyerek belli bir amaca ulaşmak ve ortak bir davranış biçimi oluşturmaktır. Bu bağlamda, toplumun kendi yapısal farklılıkları ve davranışsal değişkenler, kitle iletişim araçlarının etkilerinin de farklı düzeylerde olmasına neden olmaktadır.

Kitle iletişiminin temel özellikleri şöyle sıralanabilir:[23]

> "1. Kitle iletişim araçları, sosyal statüsüne göre herhangi bir farklı yaklaşım oluşturmadan çok sayıda insana aynı iletiyi, aynı anda ulaştırabilmektedir.
>
> 2. Kitle iletişim araçları, yayınları ile belirli bir süreklilik ve düzenlilik (yayın periyodu) gösterir.
>
> 3. Kitle iletişim araçları, sürekli ve düzenli yayınları ile toplumda kendilerine karşı bir talebin oluşmasına neden olurlar; bu talep, zamanla alışkanlığa, hatta ihtiyaca dönüşür.
>
> 4. Kitle iletişim araçları ile aktarılan iletiler, belge niteliği ve değeri taşıdığı için inandırıcılık ve alıcıyı ikna etme özelliğini de kazanmaktadır.

[22] G. Marshall, 1999, s. 484.
[23] Müberra Tunç, *Sanat Eğitiminde Kitle İletişim Araçlarının Rolü ve Önemi*, Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s. 28.

5. Özellikle radyo ve televizyon, iletiyi olay anında aktarabilme özelliğine sahiptir.

6. Kitle iletişim araçları ile gerçekleşen iletişim sürecinde, geri besleme imkânı kısmen yoktur; bu nedenle, alıcının tepkisi anında ölçülememektedir."

İnsanlık tarihi nicel gelişmelerin belirli noktalarda toplumsal devrimler aracılığıyla nitel dönüşümlere yol açtığı sıçramalardan oluşan karmaşık ve diyalektik bir süreçtir. İnsanlar üretimin etkisiyle sözü, resmi, yazıyı bulmuşlardır. Zaman içinde basım tekniklerini, fotoğrafı, telgrafı, telefonu, radyoyu, sinemayı, televizyonu, bilgisayarı ve internet sistemini geliştirmişlerdir. Bu bağlamda insan kitle iletişiminin tarihsel gelişimi şöyle özetlenebilir:[24]

"M.Ö. 25.000 Mağara resimlerinin yapılması
M.Ö. 3100 Hiyeroglif yazı
M.Ö. 1600 Bilinen ilk alfabe (Filistin)
M.Ö. 1200 Çinlilerin resim yazıyı bulması
M.Ö. 730 Fonetik alfabe (Yunanistan)
M.S. 1041 Hareketli tipte (ahşap) baskı (Çin)
M.S. 1241 Metal tip baskı (Kore)
M.S. 1456 Gutenberg devrimi: matbaanın bulunması (Almanya)
M.S. 1609 Düzenli basılan gazete (Almanya)
M.S. 1814 Düz yataklı silindir baskı
M.S. 1839 Fotoğraf
M.S. 1844 Telgraf
M.S. 1846 Çift silindirli rotatif baskı
M.S. 1867 Daktilo
M.S. 1876 Telefon
M.S. 1888 Halka satılan fonograf
M.S. 1895 Halka film gösterimi
M.S. 1895 İlk radyo yayını
M.S. 1911 İlk televizyon yayını
M.S. 1920 Sürekli radyo yayını
M.S. 1936 Sürekli televizyon yayını
M.S. 1945 Programlanabilir elektronik bilgisayar
M.S. 1947 Transistor
M.S. 1948 Gramofon
M.S. 1956 Videoteyp
M.S. 1957 Uydu (Sputnik)

[24] Levent Yaylagül, *Kitle İletişim Kuramları*, Dipnot Yayınları, Ankara, 2008, s. 14.

M.S. 1962 Uydu aracılığıyla televizyon yayını
M.S. 1963 Kompakt kaset audioteyp
M.S. 1969 ARPANET
M.S. 1971 Mikro işlemci
M.S. 1976 VHS video kaset kaydı
M.S. 1976 Teletext
M.S. 1978 Telefaks
M.S. 1979 Walkman
M.S. 1980 CNN (Cable News Network)
M.S. 1981 MTV (Müzik Televizyonu)
M.S. 1981 IBM kişisel bilgisayar
M.S. 1982 Audio Compact Disc
M.S. 1984 Apple Macintosh Bilgisayar
M.S. 1991 World wide web (internet)"

Kitle iletişim araçlarındaki bu gelişim seyrine baktığımızda, 4 kırılma noktasıyla karşılaşırız. Bu durum kitle iletişim tarihinin sırasıyla yazılı, sesli, görüntülü ve elektronik dönem olarak sınıflandırılmasına olanak tanır.[25]

1.3.1. Yazılı Dönem: Basın

"Gazete ve dergi olarak süreli (periyodik) yayımlanan yayınların bütünü"[26] biçiminde tanımlanan "basın"ın var olmasında ve gelişmesinde birtakım sosyal ve siyasal etmenin yanında; yazı, kâğıt ve matbaanın icadı gibi teknolojik ilerlemelerin de önemli katkıları vardır. Hatta iletişimi kalıcı kılan ve geniş kitlelere ulaştıran yazı, kâğıt ve matbaanın; "basın" kavramının çekirdek yapıları olduğunu söyleyebiliriz.

Latince "*aracı*" anlamındaki "*medium*" sözcüğünün İngilizcede çoğullaştırılarak kullanılan biçimi olan "*media*" sözcüğü, Batı dillerinde kavram ve terim olarak yaklaşık 100 yıldan bu yana yer almaktadır. Ancak Türkçede medya kavramı "*matbuat*" ve "*basın*" sözcüklerinin ardından ancak 1980'lerden sonra yaygınlaşmaya başlamıştır. Sözcüğün dilimizde tam anlamıyla yer edinmesi ise 1990'lı yıllardan itibaren

[25] N. Bay, 2007, s. 30.
[26] Erkan Yüksel, Halil İbrahim Gürcan, *Habercinin El Rehberi/Soru ve Örneklerle Haber Toplama ve Yazma Kural ve Teknikleri*, Anadolu Üniv. İletişim Fak. Yayını, Eskişehir 2001, s. 5.

gerçekleşmiştir. Nitekim Türk Dil Kurumunca yayımlanan Türkçe Sözlük'ün 1988 yılında gerçekleştirilen 8. baskısında ve önceki baskılarında "*medya*" sözcüğü bir madde başı olarak bulunmamaktadır. "Medya" sözcüğü Türkçe Sözlük'ün ancak 1998 yılında gerçekleştirilen 9. baskısından itibaren bir sözlük birimi olarak yerini almış ve şu şekilde açıklanmıştır: "1. Büyük iletişim ve yayın organlarına verilen ad. 2. İletişim ortamı, iletişim araçları, kitle iletişim araçlarının tümü."[27]

"Medya" kavramının dilimizde kullanılmaya başlanmasına paralel olarak; gazete ve dergiler için "*yazılı medya*", televizyon için "*görsel medya*" ve radyo içinse "*işitsel medya*" kavramları da kullanılmaya başlamıştır. Bu anlamda, medya sözcüğünün dilimize girmesiyle birlikte "basın" kavramı radyo ve televizyondan arındırılarak sadece "yazıya dayalı" iletişim araçlarını ifade etmek için kullanılmaya başlamış; bir bakıma sözcüğün anlamı ve kapsamı daraltılmaya çalışılmıştır. Ancak medya sözcüğü, her ne kadar dilimizde yaygın bir biçimde kullanılıyorsa da, bu sözcüğün kavram ve terim olarak henüz zihinlerde yeterince netleşmediğini söyleyebiliriz. Örneğin, televizyoncu-gazeteci ayrımı yapılmaksızın tüm medya çalışanları hâlâ "basın kartı" taşımaktadır. Ya da herhangi bir kişi, haber değerindeki bir konu için, "kamera"ların karşısına geçip "basın toplantısı" düzenleyebilmekte ve bu toplantıda "basın açıklaması" yapmaktadır. Bu çerçevede, söylem ve eylemlerimize yön veren zihnimiz için; "medya" teriminin, sözcük olarak henüz nesnel ve net bir karşılığı olamayan soyut bir kavram düzleminde yer aldığı
düşünülebilir.[28]

Basının ne zaman var olduğuyla ilgili net bir tarihten bahsetmek mümkün değildir. Ancak gazetelerin çıkışı basın tarihi için önemli bir dönüm noktasıdır. Gazetelerden önceki dönemi ise elle yazılan kitaplar, mektuplar, haber mektupları, periyodik tipi ilk mevkuteler (süreli yayınlar) olarak sınıflandırabiliriz.[29]

---

[27] *Türkçe Sözlük*. 9. baskı, TDK Yayını, Ankara, 1998, C. II, s. 1524.
[28] Mehmet Çevik, *Basın Dilinde Atasözleri ve Deyimler*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s. 5.
[29] N. Bay, 2007, s. 25.

Dünya basın tarihinin gelişim sürecini ana hatlarıyla sınıflandıracak olursak, birinci dönemi yazının icadından 1789 Fransız devrimine kadar olan dönem, ikinci dönemi 1789–1848 (basının gelişmesi) aralığı, üçüncü dönemi 1848–1914 (Birinci Dünya Savaşı) aralığı ve nihayet dördüncü bölümü ise 1914 sonrası modern basın dönemi olarak belirleyebiliriz.[30]

Türkiye'de ise iki ana dönem mevcuttur. Bunlardan birincisi Osmanlı Dönemi basını, ikincisi ise Cumhuriyet Dönemi basınıdır. Gerçek anlamda gazeteler, bazı istisnalar dışında 19. yüzyılda düzenli yayınlar haline gelmiştir. Basın-yayın dünyasındaki değişim, toplumların gelişim sürecinde teknik gelişmeler, ekonomik gelişmeler ve sosyal gelişmelerle şekillenmiştir. Teknik gelişmeler her sektörde olduğu gibi basın sektöründe de belirgin bir rol oynamıştır. Matbaanın bulunuşundan sonra bu sektörde meydana gelen gelişmeler hızlı değişimleri beraberinde getirmiştir. İlkel koşullarda basılan gazetelerin yerini günümüzde bilgisayar teknolojisiyle basılan gazeteler almış, gazetelerin zamanında okuyucuyla buluşması, gazetelerin kitleler üzerindeki etkinliğini artırmıştır. Ekonomik gelişmeler de sektördeki gelişmeleri tetiklemiştir. Gazetelerin çoğalması, teknolojinin gelişmesiyle birlikte maliyetlerin düşmesi, reklam kültürünün oluşması ve gazetelerin daha rahat bir şekilde ilan ve reklam alması, yatırımcıların sektöre daha fazla ilgi göstermesini sağlamıştır.

1.3.2. Sesli Dönem: Radyo

Toplumsal hayatı etkileyen ve değiştiren önemli icatların başında radyo gelmektedir. Hem bir teknik buluş olarak, hem de kullanıldığı alan itibariyle insanların dikkatini çeken radyo, kendisinden önce var olan medya kanallarıyla birlikte kendisinden sonraki medya kanallarını da etkilemiştir.

[30] N. Bay, 2007, s. 35.

Radyo sözcüğü, Latince *ışın saçmak, ışımak* anlamındaki "*radiare*" kökünden gelmektedir. *Radyasyon, radyatör, radyoloji, radyum* gibi sözcükler de, aynı kökten gelen ve dilimizde kullanım bulan diğer örneklerdir.[31]

Radyonun dayandığı elektromanyetik dalgalar üzerindeki çalışmalar 1800'lü yıllarda Michael Faraday ve öğrencisi James Maxwell tarafından başlatılmıştır. Ancak insanlık, bu dalgaların elde edilmesi için asrın sonlarını beklemek zorunda kalmıştır. Alman fizikçi Heinrich Hertz 1888'de elektromanyetik dalgaları bularak dalgalara ismini vermiş ve bu alanda çığır açmıştır. Oliver Lodge 1894'te Oxford'da telsiz işaretlerini 150 yarda mesafeye göndererek ilk adımı atmıştır. Guglielmo Marconi ise yaptığı çalışmalarla radyo işaretlerini 2 kilometre uzaklığa göndermeyi başarmıştır.[32] Radyonun bugünkü anlamda bir kitle iletişim aracı olarak kullanılması ise 1920'den sonra başlamıştır. Amerika Birleşik Devletlerinde 2 Kasım 1920'de ilk radyo yayını yapıldığında dinleyici sayısı 500 ile 2 bin arasında değişmekteydi. Bu tarih ilk sürekli vericiden radyo yayınlarının başladığı tarihtir.[33]

Genel anlamda radyo yayınlarının gelişimi beş dönemde ele alınabilir:

> "1. 1927 yılına kadar olan birinci dönem: Bu döneme amatör radyo çağı da denilebilir. Radyo yeni bir teknoloji olarak çok amatör şartlarda kullanılmaya başlamıştır.
> 2. 1927-1945 yılları arası ikinci dönem: Olgunluk çağı olarak da nitelendirilen bu dönemin bir kısmı 2. Dünya Savaşı'na denk gelmiştir. Savaş nedeniyle yatırımların sınırlı kaldığı bu dönemde radyo, programlardaki kalite ve çeşitlilik açısından kendisini geliştirmiş, siyasi propaganda aracı olarak kullanılmıştır.
> 3. 1945-1960 yılları arası üçüncü dönem: Rekabet dönemi olarak da bilinir. Televizyonun bulunuşuyla birlikte onunla rekabet edebilmek için kendisini yenileyen radyo, önemli miktarda kan kaybetmiştir.
> 4. 1960-1990 yılları arası dördüncü dönem: Transistorlu radyolarla birlikte ceplere girebilecek kadar küçülen radyo, teknolojinin de

[31] S. Nişanyan, 2010, s. 510.
[32] N. Bay, 2007, s. 31.
[33] Aysel Aziz, *Radyo ve Televizyona Giriş*, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1976, s. 8.

genişlemesiyle televizyon izleyicisinin dışında farklı alanlarda dinleyici bulmuş ve kendisini geliştirmiştir.
5. 1990 sonrası beşinci dönem: Radyo bu dönemde üzerindeki televizyon gölgesinden kurtulmuştur. Artan radyo istasyonları sayısı, branş radyolarının oluşması farklı bir dinleyici kitlesinin oluşmasını sağlamıştır."

1.3.3. Görüntülü Dönem: Televizyon

Televizyonun icadı tek bir olay ya da bir olaylar dizisi değildir. Televizyonun icadı elektrik, telgraf, fotoğraf, sinema ve radyodaki icatların tamamıyla yakından ilgilidir. Diğer tüm icatlar televizyonun icadına giden yolda birer basamaktırlar. Bu serüvende 19. yüzyılın başlarına kadar uzanmak gerekecektir. Bu yüzyılın başlarında Volta ve Faraday'ın elektriği bulmalarıyla başlayan teknik gelişim dizinimi, görüntünün uzağa iletim fikrini doğurmuştur. İrlandalı telgrafçı May, televizyonla ilgili ilk teknik buluşu gerçekleştiren kişi olarak tarihe geçmiştir. May ışık dalgalarını elektrik akımına çevirmeyi başararak büyük bir çığır açmıştır.

Bir Alman öğrenci olan Paul Nipkov, görüntüyü, küçük bir delikli kartonla satır satır izleyen basit bir tarama cihazı üreterek, açılan çığırda ilk adımı atan bilgin olarak tarihe geçmiştir. Bu buluş, 1923 yılında Amerikalı bilgin Jenkins ve daha sonra İskoç bilgin John Baird tarafından bulunan tüpler ve Hertz dalgaları kullanılarak televizyon buluşuna dönüştürülmüştür.

Bunun içindir ki, 26 Ocak 1926'da John Logie Baird'ın, saniyede 28 satırla 12.5 kere taranan ilk gösterisini gerçekleştirdiği tarih Televizyonun buluş tarihi olarak kabul edilmektedir. Bu tarihten tam 3 yıl sonra ise İngiltere'de uzun dalga yayın yapan Deventry vericisi ile ilk düzenli televizyon yayıncılığı başlamıştır.

1930'lu yıllarda ise Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Japonya, Fransa, İtalya gibi birçok ülkede deneme yayınları yapılmıştır. Televizyon, bulunuşunun hemen ardından, radyo kadar hızlı bir gelişim gösterememiştir. 1930'lu yılların sonlarına doğru Avrupa ülkeleri arasında başlayan gerginlik ve ardından meydana gelen 2. Dünya Savaşı bu teknolojinin yaygınlaşmasını sekteye uğratmıştır. Asıl çıkısını 2. Dünya Savaşı'nda başlatan televizyon, o tarihten sonraki süreçte teknolojik gelişmeler kategorisinde hep zirvede kalmayı başarmıştır.

Televizyondaki en hızlı gelişmeler Amerika Birleşik Devletleri'nde olmuştur. Her ne kadar televizyon İngiltere'de doğmuşsa da, ABD'de kendine her açıdan daha hızlı bir gelişme alanı bulmuştur. Televizyonun Avrupa'da daha yavaş bir gelişme seyri takip etmesinin en önemli sebebi, 2. Dünya Savaşı'dır. Bu nedenle Amerika Birleşik Devletleri'nde, Avrupa'ya göre on yıl önce kurulan televizyonların ilk örnekleri 2. Dünya Savaşı sırasında yayın hayatına başlamıştır.

1.3.4. Elektronik Dönem: İnternet

İnternet, elektronik medya olarak da tanımlanmaktadır. İnternet bir kitle iletişim aracı olmanın ötesinde, büyük bir teknik altyapıyı da kapsamaktadır. İnternet basit bir ifadeyle birbiriyle tüm dünya üzerinde yayılmış bilgisayar ağlarının birleşmesinden oluşan devasa bir bilgisayar ağı şeklinde tanımlanabilir.

Aktif olarak tüm dünyada 1990'lı yıllarla birlikte yaygınlaşan internet üzerindeki çalışmalar 30 yılı aşkın bir geçmişe sahiptir. İnternet ile ilgili çalışmalar Amerika Birleşik Devletleri'nde 1962 yılında başlamıştır. ABD'nin önemli üniversitelerinden, Maassachuesetts Institute of Tecnology'de Lawarance Roberts ve Thomas Merril, uzun zamandır devam eden çalışmalarında 1965 yılında başarıya ulaşmışlardır. İkili, dünyada

ilk olarak iki bilgisayarı birbiriyle konuşturmayı başarmıştır. Roberts Darba'nın da 1966'da aynı alanda çalışmaya başlaması üzerine geliştirdiği ARDENT projesiyle, 1969'da dört üniversitenin bilgisayar merkezleri birbirine bağlanmıştır. ARDENT projesine kısa zamanda birçok bilgisayar merkezi dahil olmuştur.

1972'de ise elektronik posta (e-mail) ilk defa bu proje içinde kullanılmaya başlanmıştır. Amerika Birleşik Devletleri'nde 1990 yılına kadar tamamen devlet kontrolünde ve devlet desteğiyle devam eden internet, bu tarihten itibaren özelleştirme sürecine girmiştir. 1995'te ise ABD'de internet tamamen özelleşmiştir. İnternet bütün dünyada hızla yayılmış ve 1994 yılına gelindiğinde tüm dünyada 110 ülkenin interneti kullanmaya başladığı görülmüştür. Türkiye'de ise ilk internet bağlantısı 12 Nisan 1993'te yapılmıştır. Türkiye'de 1995 yılından sonra hızlı bir gelişme sürecine giren internetin Haziran 2010 itibariyle 35 milyon kullanıcısı olduğu tahmin edilmektedir.[34]

[34] Türkiye'deki internet kullanım istatistikleri için bakınız: http://www.internetworldstats.com/eu/tr.htm (16.06.2011).

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU MEDYA HİZMETİ

2. KAMU HİZMETİ YAYINCILIĞI

2.1. Kamu Hizmeti Kavramı

Kamu hizmeti kavramı, çeşitli tanımlama ve adlandırmalarla değişik disiplinlerin inceleme alanlarında yer almaktadır. Evrimi açısından ele alındığında bu kavramın yüzyılın başlarında siyaset biliminden idare hukukuna sızdığını, daha sonra da kamu maliyesi ve kamu ekonomisinde değişik şekillerde kullanıldığını görmekteyiz. Bugün kamu hizmeti siyaset bilimi alanında "devletin işlevleri/görevleri" şeklinde kullanırken, kamu ekonomisi kamu maliyesi ve bazen ceza hukuku alanında "kamu kesimi", "kamu malı" şeklinde kullanılmaktadır.[35] Dünyadaki birçok ülke ve özellikle Kıta Avrupası ülkelerinde olduğu gibi Türkiye kamu hizmeti teori, rejim ve sistematiğini benimserken Fransa'dan esinlenmiştir.

Türk Hukukunda da kamu hizmeti kavramını tanımlamada belirli bir anlaşmaya varılamadığı görülmektedir. Prof. Dr. Derbil'e göre, kamu hizmeti kavramının tanımlanmasındaki bu güçlük Türk Hukuku açısından biraz da "service public" kavramının Fransızcadan dilimize iyi aktarılamamış olmasından kaynaklanmaktadır.[36]

[35] Onur Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti,* Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, s. 9.
[36] Süheyp Derbil, *Kamu Hizmeti Nedir?,* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (AÜHFD), 1950, S.3-4, s. 28.

Kamu hizmeti, dilimize sadece kavramın dinamik yönünü ifade eder biçimde çevrilmiş, fakat kavramın statik yönünü ifade eden "teşkilat" anlamı vurgulanamamıştır. Böylece, kamu hizmeti kavramının anlamı çok farklı adlarla kullanılmış olmasından dolayı aşınmış ve belirsiz hale gelmiştir.

Kamu hizmeti, "Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında genel, kolektif ihtiyaçlarını karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetlerdir" diye tanımlanmaktadır.[37] Bu tanımdan hareketle kamu hizmeti kavramının değişik açılardan değerlendirmesi yapılmıştır.

Organik anlamda kamu hizmeti, belli bir görevi yürütmek için bir kamu tüzel kişisi tarafından tahsis edilmiş olan ajan ve vasıtaların bir bütünü (teşkilat) olarak tanımlanmıştır.[38]

Maddî anlamda kamu hizmeti ise, bu faaliyeti yürüten örgütün niteliklerinden tamamen bağımsız olarak, yalnızca faaliyetin niteliğine bakılarak tanımlanmaktadır. Buna göre, kamu hizmeti "tatmininde kamu yararı olan, toplumsal bir gereksinimi karşılayan faaliyet" demektir.[39]

Şekli anlamda kamu hizmeti, belli bir usulle, belli bir hukuki rejimi ifade etmektedir. Buna göre bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için kamu hizmetleri hukuki rejimine, yani kamusal yönetim usullerine tâbi tutulmuş olması gerekir.[40]

Kamu hizmetinin çağın gereklerine ve gelişmelerine göre sürekli değişim göstermesi, 'özelleşmesi', organik unsurun ikinci plânda kalmasına sebep olmuştur. Ancak bazı özellikler taşıyan bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için idare ile sıkı

[37] Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, İstanbul, 1966, s. 13.
[38] Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004. s. 617.
[39] Metin Günday, *İdare Hukuku*, Ankara 2004, s. 294.
[40] a.g.e., s. 294.

bir bağlantısının bulunması da gerektiğinden, organik unsuru ele almamak ve varlığının tespiti için göz önünde tutmamak mümkün değildir.[41]

2.2. Kamu Hizmeti İlkeleri

Sunulma şekline bakılmaksızın, kamu hizmetleri belli ilkelere uyarak hayata geçirilir. Kamu hizmetinin genel ilkeleri tüm kamu hizmetleri için geçerli olan asgari kavramlardır. Bu ilkeler kamu hizmetlerinin 'ortak hukuku', kamusal rejimin minimum unsurudur. Kim tarafından yerine getirilirse getirilsin, sınai/ticari veya klasik, hangi nitelikte olursa olsun tüm kamu hizmetleri bu ortak hukuka tâbidir.[42] Kamu hizmeti açısından önem taşıyan ve ilk defa Louis Rolland tarafından ileri sürüldüğü için bu asgari ilkeler 'Rolland Kanunları' olarak da bilinmektedir.[43] Bu ilkeler bozulduğu zaman kamu hizmeti, sahip olması gereken niteliğini kaybeder. Söz konusu ilkelerin varlığı, kamu hizmetinin bu ilkelere bağlı olduğunun kabulü; bunların zaten doğası gereği söz konusu nitelikleri taşıdıkları ya da doğruladıkları anlamına gelmekte, ayrıca uyma gerekliği bakımından normatif değer taşımasını, yani kamu hizmetlerinin bunlara uyma gerekliğini de içermektedir.

2.2.1. Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi

Kamu hizmetleri, tatmin edilmesinde toplumsal yarar bulunan, daha doğru bir ifade ile tatmin edilmediği takdirde toplum üyelerinin telafi edilemeyecek sorunlar

[41] Bayram Keskin, *Kamu Hizmetinin Görülmesine ilişkin Sözleşmeler ve Bu Sözleşmelerden Doğan Uyuşmazlıkların Tahkim Yoluyla Çözülmesi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2006, s. 4.
[42] O. Karahanoğulları, 2002, s. 188.
[43] a.g.e., s. 188.

yaşayacağı hizmetleri karşılamaya yöneliktir. Aynı şekilde, hemen hemen tüm kamu kurum ve kuruluşları da bu amaçla kurulmuş ve örgütlenmişlerdir. Bu durumun doğal ve zorunlu bir sonucu olarak kamu hizmetleri sürekli olmalıdır. Çünkü eğitim, sağlık, ulaşım, adalet, emniyet gibi toplumsal ihtiyaçlar da süreklilik arz etmektedir. Buna göre de süreklilik ilkesi hizmetin, karşıladığı toplumsal ihtiyacın sürekliliğine koşut olarak yerine getirilmesini ifade eder. Kamu ihtiyaçlarının toplum hayatında sürekliliğinin kaybolması durumunda ağır hasarlar ortaya çıkacaktır.[44]

2.2.2. Nesnellik ve Eşitlik İlkesi

Anayasal gelişme sürecinde pek çok ulusal-uluslararası belgede ifade edilen nesnellik ve eşitlik ilkesine göre, idare, kamu hizmetlerini icra ederken nesnel ve tarafsız olmak zorundadır. Çünkü kamu hizmetleri toplumun tüm bireylerinin ihtiyaçlarını tatmin etmek amacıyla yürütülmektedir.[45]

Kamusal hizmetlerden yararlanmak ve kamu hizmetlerine girmek konusunda toplum üyeleri eşit olmalı, kural olarak vatandaşlar arasında bu konuda bir ayrım yapılmamalıdır. İdarenin tüm faaliyetlerine egemen olan eşitlik ilkesi sadece kamu hizmetlerinden yararlanmada değil, kamu hizmetinin her aşamasında etkisini göstermekte ve tarafsızlık, meccanilik gibi ilkelere de kaynaklık etmektedir. Kamu hizmetinin eşitliği ilkesi bir anlamda "kanun önünde eşitlik" kuralının yansıması gibi görünmekle birlikte aslında "kanun önünde eşitlik" ilkesi, kamu hizmetlerinin eşitliği ilkesinin doğrudan ifadesidir. Anayasa'daki tanımlamasıyla eşitlik, kişilerin devletle olan ilişkilerine yönelik bir ilkedir. Anayasa'nın 10. maddesindeki ifadesiyle kanun karşısında "herkes; dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri" unsurlar bakımından eşit konumdadır.

[44] B. Keskin, 2006, s. 19.
[45] a.g.e., s. 24.

2.2.3. Bedelsizlik İlkesi

Bedelsizlik ilkesi çok tartışılan konulardan birisi olmuştur. Başka bir şekilde "meccanilik" (meccani- Arapça karşılıksız anlamındadır) olarak bilinen bu ilkeye göre, kamu hizmetleri kural olarak karşılıksızdır. Gerçi doğrudan/dolaylı vergiler kamu hizmetlerinin finansman kaynaklarından olduğu için "karşılıksız" kelimesi yerine "parasız" kelimesinin kullanılması kanımızca daha isabetlidir. İdarenin sınırlı sayıda kamu hizmeti ifa ettiği dönemlerde, bazı hizmetler parasız olarak yürütülmüştür. Bugün de belirli kamu hizmetlerinden hala para alınmamaktadır. Bedelsizlik ilkesine örnek olarak parasız ilköğretimi, karayollarının, park ve bahçelerin ücretsiz olarak kullanımını gösterebiliriz.

Bilindiği gibi, kamu hizmetlerinde amaç, toplumun zorunlu ve müşterek ihtiyaçlarını gidermek ve böylece kamu yararını gerçekleştirmektir. Eğer idare bir faaliyete gelir elde etme amacı ile girişirse, bu hiçbir şekilde kamu hizmeti olarak düşünülemez.[46]

2.2.4. Değişkenlik (Uyum) İlkesi

Kamu hizmetinin sürekliliğini zaman bakımından değil de ihtiyaçların tatminindeki süreklilik olarak ele aldığımız zaman, ihtiyaçların devamlı olarak gelişmesi, değişmesi durumunda buna paralel olarak kamu hizmetinin de değişkenlik göstereceğini kabul etmemiz gerekmektedir. Aslında değişen çoğu zaman kamu hizmetinin varlık sebebini oluşturan kamusal ihtiyaç değil, bu ihtiyacın giderilme şeklidir. Bu nedenle "değişkenlik" ilkesi, kamu hizmetinin zaman içindeki seyrini yani tarihselliğini vurgulamaktadır.

[46] B. Keskin, 2006, s. 27.

Kamu hizmeti sabit/durağan bir kavram olmayıp, tarihsel olarak ihtiyaca göre değişir ve uyarlanır. Değişkenlik ve uyum, çağın teknik ve teknolojik bilimsel gerek ve olanaklarının olabildiğince göz önünde tutulması ve buna göre sunulan hizmetin içerik ve yönetimi ile araç-gereçlerinde sürekli değişkenlik ve uyarlamaların yapılması zorunluluğunu anlatır.[47] Gerçekten de, kamu hizmetleri toplumun hayati önem taşıyan ihtiyaçlarını tatmin etmek amacına yöneliktir. Buna göre de kamu hizmetleri değişen ve gelişen şartlara göre geliştirilmek, gerek örgüt gerekse faaliyet bakımından söz konusu değişikliklerin gereklerine göre yeniden yapılandırılmak zorundadır.

2.3. Kamu Hizmeti Yayıncılığı Kavramı

Amerika Birleşik Devletleri Yüksek Mahkemesi yargıcı Potter Steward 1964 yılında görülen davada ihtilaflı bir konuyla ilgili tanım yapması gerektiğinde, "gördüğüm zaman tanırım (I know it when I see it)" diye cevap vermiştir.[48] Steward'ın tanımlamaya çalıştığı şey pornografidir. Bu olaydan 35 yıl sonra, BBC'nin gelecekteki finansman biçiminin görüşüleceği bir gözden geçirme toplantısına başkanlık etmek üzere Birleşik Krallık Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı tarafından görevlendirilen Gavyn Davies, toplantı raporunun giriş bölümünde " kamu hizmeti yayıncılığıyla ilgili kesin bir tanım öneremeyeceğimize karar verdik ama bununla birlikte, hepimiz onu gördüğümüzde tanıyacağımızı düşünüyoruz. "[49] Kamu hizmeti yayıncılığı ile pornografi arasında bağlantı kurmak oldukça zor gözükmektedir ancak sıra her ikisini de tanımlamaya gelince, ne kadar muğlak, değişken ve karmaşık oldukları ortaya çıkmaktadır.

---

[47] B. Keskin, 2006, s. 30.
[48] Moe Hallvard, *Public Broadcasters, the Internet and Democracy*, University of Bergen, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Bergen, 2008, s. 49.
[49] Karol Jakubowicz, *Public Service Broadcasting: Definitions, Descriptions and Policy Dilemmas*, http://www.lboro.ac.uk/research/changing.media/K.J.-Paper.html (16.06.2011).

Kamu hizmeti yayıncılığı kavramının sınırlarını çizmek kadar, bu sınırların kitle iletişim araçları içinde konumunu ve niteliğini de belirlemek zordur. Literatür taramalarında sık sık şu sorularla karşılaşılmaktadır: Kamu hizmeti yayıncılığının devlet yayıncılığından ayırt edici özelliği nedir? Kamu hizmeti yayıncılığı devlet yayıncılığı değilse, bu hizmet kimin tarafından gerçekleştirilmektedir? Kamu hizmeti yayıncılığının karşıtı "özel yayıncılık" mıdır? Özel yayıncılık deyince, yayın kurumunun mülkiyetinin özel ellerde olması mı anlaşılmaktadır? Özel mülkiyete sahip bir kurum da ticari çıkar gütmeksizin kamuya hizmet götürmek amacıyla yayıncılık yaptığında bu özel yayıncılık mıdır, kamu hizmeti yayıncılığı mıdır? Ya da mülkiyeti kamuya ait bir kurum ticari yayıncılık gerçekleştiremez mi? Bu durumda kamuya ait kavramı "devlete ait" demek anlamına mı gelir?[50]

Bu soruların cevapları, kamu hizmeti yayıncılığının tarihsel gelişim süreciyle açıklığa kavuşturulacaktır.

2.3.1. Kamu Hizmeti Yayıncılığında Tarihsel Süreç

18. ve 19. yüzyıllardaki aydınlanma çağı ve sanayi devriminin sağladığı olanaklarla önce radyo, ardından da televizyon icat edilmiştir. Bu araçların icadıyla birlikte, kullanımındaki düzenleme gereksiniminden ise "kamu hizmeti" anlayışı ortaya çıkmıştır. 18. yüzyıla girerken İngiltere'de aile tipi üretim, yerini imalathane ve atölyelere bırakmaya başlamış, henüz fabrika üretimi başlamadığı ve elle üretimin devam ettiği bu dönem "manifaktür" dönemi olarak adlandırılmıştır. 18. yüzyılın

[50] Nimet Ersin, *Kamu Hizmeti Yayıncılığı ve TRT'de Program Üretim Süreci*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007, s. 22.

ortalarında İngiltere'de Birmingham, Manchester gibi kentlerde makineli üretime geçilmesiyle "sanayi devrimi" başlamıştır.[51]

İngiltere'de "sanayi devrimi" oluşurken, bir yandan da Adam Smith'in çabalarıyla gelişen "liberalizm" in "laisser-fairre" (bırakınız yapsınlar) felsefesiyle devlet denetiminden bağımsız, rekabetçi bir sistemin toplumsal adaleti sağlayacağı düşünceleri yaygınlaşmaktadır.[52]

1840'larda ABD, Batı Avrupa ve Orta Avrupa'nın önemli bir bölümü endüstri çağına ulaşmıştır. "1848 yılında tek bir ekonomi, yalnızca İngiliz ekonomisi büyük ölçüde endüstrileşmiş durumdadır ve bu durumun sonucu olarak dünyaya egemen olmuştur."[53]

Yüzyılın başlarında İngiltere, Galler bölgesiyle birleşmiş, 1707'de İskoçya'yı içine almış, İrlanda'yla birleşme süreci başlamış ve İngiltere bu farklı kültürlerden tek bir ulus yaratma çabalarına girmiştir. Bu çabaların sonucunda ortaya yeni, birleşik bir kültür çıkmıştır. İngiltere'de daha sonra ortaya çıkan kamu hizmeti yayıncılığında, bu ortak bir kültür yaratma isteğinin de önemli etkisi olmuştur.[54]

Sanayi Devrimi'nin ardından kentlerde çoğalan isçi nüfusunun örgütlü talepleriyle, Smith'in geliştirdiği liberal felsefenin çatışmasından "sosyal devlet" anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu dönemde, devletin, "gelirin yeniden dağıtımının", "refah programlarının yaygınlaştırılmasının", "eğitimin geliştirilmesinin" bir aracı olduğu fikri benimsenmiştir.[55]

---

[51] Gencay Şaylan, *Çağdaş Siyasal Sistemler ve Düşünceler*, AİTİA Gazetecilik ve Halkla İlişkiler Yüksek Okulu Yayını, Ankara, 1978, s. 48.
[52] a.g.e., s. 47.
[53] N. Ersin, 2007, s. 43.
[54] a.g.e., s.43.
[55] Anthony Giddens, *Tarihsel Materyalizmin Çağdaş Eleştirisi*, Çev. Ümit Tatlıcan, Paradigma Yayınları, İstanbul, 2000, s. 223.

Kamu hizmeti yayıncılığının kökeninde, "refah devleti"ne giden süreçte, devletin sınıf ayrımı yapmadan herkese belli sosyal hizmetleri sunmayı garanti eden anlayışı ve bu nedenle kısıtlı olan frekans dağılımını herkesin ulaşabileceği eşitlikte sağlama düşüncesi vardır. Yayıncılık da sağlık, sosyal yardım, eğitim gibi herkese sunulması gerekli bir hizmet olarak algılanmış, özel girişimin bu hizmeti eşit dağıtamayacağı varsayımından hareket edilmiştir.[56]

Adam Smith'in toplumların "manifaktür"deki üstünlükleriyle sivrildiğini söylediği 1776 yılından 19. yüzyılın sonuna doğru radyonun icat edildiği yıllara gelinmiş, 21. yüzyıl ise televizyonun da icadıyla teknolojide ileri ülkeler, dünyanın önde gelen ülkeleri olmayı sürdürmüşlerdir. Kamu hizmeti yayıncılığını ortaya çıkaran süreçte teknik gelişmeler, frekans kısıtlılığı gerçeğini gözler önüne sermiştir.

Rus asıllı ABD'li mühendis Vladimir Kosma Zworykin'in geliştirdiği görüntü çözümleyici tüp, modern anlamdaki TV yayıncılığına geçilmesinde başlangıç olmuş, ilk televizyon yayınları 1930'da başlamış, 1935'te Almanya, 1936'da İngiltere, 1941'de ABD'de düzenli televizyon yayınlarına geçmiştir. 2. Dünya Savaşı sırasında kısa bir duraklama geçiren televizyon yayıncılığı, savaşın bitmesinden hemen sonra büyük bir hızla gelişmiştir.

Televizyonun icadı, bu aygıtın nasıl kullanılacağına ilişkin sorunu gündeme getirmiş, buna ilişkin bir yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulmuş, Avrupa ülkelerinde radyo için getirilen düzenlemeler, televizyon için de yol gösterici olmuştur. Yayıncılıkta düzenleme çalışmaları 19. yüzyılda telgrafla başlamış, radyo ile ilk yasal düzenlemeler yapılmış ve sonra da televizyon gelmiştir.[57]

Teknik koşulların kamu hizmeti yayıncılığının ortaya çıkmasındaki etkisi şöyle açıklanmaktadır: Geleneksel elektronik yayıncılıkta, televizyon iletileri, havadaki

[56] N. Ersin, 2007, s. 44.
[57] Cem Pekman, *Televizyonda Özelleşme: Avrupa Yayıncılığının Değişim Süreci*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1997, s. 5.

elektromanyetik dalgalar yolu ile taşınmaktadır. Bu dalgalar çeşitli frekanslara sahiptir. Televizyon sinyalleri ancak belirli frekanslarla taşınabilmektedir. Bu frekansları taşıyan elektromanyetik dalgalar, tıpkı deniz gibi, doğal kaynaklardır ve herkesindir. Bu nedenle kısıtlı frekanslar hem ülkelerin kendi içinde hem de uluslararası alanda bir düzenleme gerektirmektedir. Televizyon frekanslarının da içinde bulunduğu telekomünikasyon frekanslarının dünya çapındaki dağılımı Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU) tarafından gerçekleştirilmektedir.[58]

Ülke içindeki frekans ise, kısıtlı olan bu alanın bir gruba ya da kişiye değil, herkesin kullanımına açık olması anlayışını getirmiştir. Bu teknolojik sınırlılık, kamunun sahip olduğu bir yayın kurumu gereksinimini doğurmuş, kamu hizmeti yayıncılığı anlayışının ortaya çıkışının nedenlerinden biri olmuştur.

Bir başka görüşe göre ise, kamu hizmeti yayıncılığını ortaya çıkaran neden, özetle Avrupa'nın demokrasi ve çoğulculuk anlayışıdır. Topluma doğru tarafsız bilgi, ancak çeşitli çıkar gruplarının baskısından arınmış, tarafsız bir kamu hizmeti anlayışı ile götürülebilecektir. Çünkü kamu hizmeti yayıncılığı, "herkes için, farklılaşmış ve geniş bir programlar yelpazesi" sunmaktadır.[59]

Avrupa'daki yayıncılıkta kamu hizmeti, kalite ve çeşitlilik güvencesi olarak görülmüş, ticari gelirlerle destekleniyor olsun olmasın, herkese makul bir maliyetle kaliteli eğlence ve eğitim sunmanın bir yolu olarak benimsenmiştir.

Radyo yayınlarının ilk yıllarında radyo istasyonları ya özel girişimciler tarafından kurulmuş ya da kamu sektörünün ortaklığında yönetilmiştir. İlk yıllardaki kamu hizmeti anlayışına rağmen radyonun özel ellerde bulunmasının nedeni, teknolojik bir araç olarak özel sektör tarafından geliştirilmiş olmasıdır. Buna rağmen, çoğu Avrupa

[58] C. Pekman, 1997, s. 8.
[59] N. Ersin, 2007, s. 47.

ülkesinde, radyonun yönetimi kısa sürede devlet denetimine geçmiştir.[60] Örneğin, BBC'nin kökeninde, aralarında Marconi, Gereral Electric, Thomson Houston, Western Electric'in de bulunduğu, özel bir şirket kurma amacıyla birleşen altı büyük elektrik malzemesi şirketi vardır. Bu özel şirket, radyo programları hazırlamakla yükümlüdür. İngiltere'de radyo yayıncılığının tek bir şirkete verilmesinin nedeni, o zamanlar Amerika'da hızla yayılan radyoların yarattığı frekans karmaşasının İngiltere'de de yaşanmasını önlemek isteğidir.[61]

1922'de kurulan British Broadcasting Company adlı şirketin gelir kaynakları, radyo alıcılarından alınan bir harç ve dinleyicilerin postaneye ödedikleri ruhsat ücretlerinden alınan paydan oluşmaktadır. Şirket ticari amaçlı kurulmuştur ama daha o yıllarda kamu yararı düşüncesi de vardır. İngiltere'de ticari bir servis olarak radyo imalatçılarının, British Broadcasting Company adıyla kurdukları şirketin başına atadıkları Reith, kendini atayan şirketin çıkarlarına yani ticari aktivitelere değil kültürel bir yayıncılığa pirim vermiş, 1923'te, Skyes Komitesi'ni, BBC'nin tekel olması ve reklam almaması konusunda ikna etmiştir.[62] Posta İdaresi tarafından 1923'te kurulan Sir Frederick Skyes tarafından yönetilen komitenin raporunda, yayıncılıkla ilgili genel konuların yanı sıra, daha sonra kamu hizmeti yayıncılığının temelini ortaya koyan ilkelere de rastlanmaktadır.

1923 yılından beri iktidarda olan İşçi Partisi, bir kamu hizmeti tekelinin özel kuruluşlara verilmesine karşıdır. Hükümetin isteği ile 1925 yılında, radyonun isleyiş biçimini belirlemek üzere Crawford Komisyonu kurulur.[63] Bu komisyonun raporunda, radyonun karı amaçlayacak özel bir şirkete bırakılmasına karşı çıkılmakta, ancak, devletin doğrudan isleteceği bir anlayış da kabul edilmemektedir. Raporda, radyonun ulusal çıkarlar doğrultusunda yayın yapmasını gözeten bir yönetim kurulu oluşturulması ve bir kamu kuruluşu olarak örgütlenmesi önerilmektedir. Böylece, British Broadcasting

[60] C. Pekman, 1997, s. 5.
[61] Andrew Crisel, *An Introductory History of British Broadcasting*, Routledge, New York, 1997, s. 13.
[62] N. Ersin, 2007, s. 48.
[63] Emir Turam, *Medyanın Siyasal Hayata Etkileri*, İrfan Yayıncılık, İstanbul, 1994, s. 240.

Company, 1927 yılında, tüm personeliyle birlikte, British Broadcasting Corporation'a devredilmiştir.[64]

1923-1926 yılları arasında BBC Müdürlüğü, sonra da 1927-1938 yılları arasında kurulan BBC Genel Müdürlüğüne getirilen ve BBC'nin kurucu babası sayılan John Reith ise, Crawford Komitesi tarafından yayıncılığın geleceğine yönelik uzun vadeli prensipler oluşturmaya davet edilir. Reith, gerçekten de "paternalist" olarak adlandırılan yaklaşımıyla yayıncılığın sadece eğlence amacıyla yapılmaması gerektiği, ulaşılması mümkün olan herkese eşit oranda bilgi götürmeyi, eğitici olmayı, topluma zararlı olacak yayınlardan kaçınmayı amaçlayan, kamu yayıncılığında uzun vadeli ilkeleri ortaya koymuştur.[65]

Amerika'da radyo yayıncılığı, baştan beri, ülkenin pazar ekonomisine uygun olarak, özel girişimciler tarafından gerçekleştirilmiş ve yayıncılığa ilişkin düzenlemeler de bu sistemin isleyişini engellemeyecek biçimde geliştirilmiştir.[66] Amerika'daki sistemin ticari olmasına ve programların tüketici isteklerine göre belirlenmesine karşın büyük televizyon şebekelerinin yanı sıra kamu çıkarlarına yönelik PBS (Public Broadcasting Service)'nin de yayıncılıkta önemli bir yeri vardır. ABD'de, 50 eyalette bulunan 348 kamu televizyon istasyonu yayın yapmaktadır. Bu yayınlarda kar amacı güdülmemekte ve reklama yer verilmemektedir.[67] Amerika'daki yayıncılık sisteminde, "kamu" kavramı, ticari amaçlı yayınları dengelemek için toplumun yararına yönelik yayın yapılması anlamını taşımaktadır. Servis, devletin mülkiyetinde ya da denetiminde değildir. Kamu yayıncılığı anlamı kar amacı gütmeyen şirket anlamında kullanılır ve çok sayıda TV istasyonu tarafından TV programı üretim ve dağıtımının organize edilebilmesi için kurulmuştur.[68] Bu ağın amacı, kamuyu ilgilendiren her konuda program sağlamak ve sosyal sorumluluğu yerine getirmektir.[69]

---

[64] Raşit Kaya, *Kitle İletişim Sistemleri*, Teori Yayıncılık, Ankara, 1985, s. 123.
[65] E. Turam, 1994, s. 241.
[66] C. Pekman, 1997, s. 6.
[67] N. Ersin, 2007, s. 50.
[68] E. Turam, 1994, s. 170.
[69] Hülya Yengin, *Ekranın Büyüsü*, Der Yayınları, İstanbul, 1991, s. 61.

Amerika'daki yaygın ticari anlayışa rağmen bu sistem, ticari yayıncılığın yetersizliğine karşı hissedilen bir gereksinimden doğmuştur. 1950 başlarında, ticari yayıncılığa karşı doğan rahatsızlık sonucu eyaletler çapında ve üniversitelerin bünyesinde eğitim televizyonları kurulmaya başlanmıştır. Bu istasyonlar reklam yayımlamamakta, sadece kültür programları hazırlamaktadır. 1967'de çıkan bir yasa ile ticari olmayan bu istasyonların devletçe desteklenmesi kararlaştırılmıştır. 1969'da Kamu Yayıncılığı Servisi kurulmuştur.

Amerika'da başlangıçta frekansların kullanımı serbest bırakılmış, uygulama, frekansların kısıtlı olması nedeniyle büyük kargaşa yaratmış, bu kargaşayı düzene sokmak üzere 1927'de Federal Radyo Komisyonu kurulmuştur.[70] Amerika'daki bu deneyim Avrupa ülkelerindeki yayıncılıkla ilgili düzenlemeleri etkilemiş, frekans kargaşasına yol açmayacak önlemler geliştirilmesi düşüncesi ortaya çıkmıştır.

Radyo yayınlarına Amerika'dan birkaç yıl sonra başlayan Avrupa ülkeleri için, önceleri radyo, sonra da televizyona ilişkin bu sorunlarla ilgili düzenlenen konferanslar, farklı model arayışlarındaki faktörlerden biri olmuştur.[71] Bir başka görüşe göre ise, kamu hizmeti yayıncılığı modelinin ortaya çıkışında bu teknik gerekliliklerden başka, dönemin politik gücünün bu kurumları denetim altında tutma isteği de rol oynamıştır.

Bazılarına göre kamu hizmeti yayıncılığı, belli bir memleket tahayyülünün pratiğe dönüşmüş halinin radyo ve televizyon yayıncılığındaki doğal bir uzantısıdır ve yayıncılık, modern bir ulus yaratma projesinin, kalkınma hamlelerinin bir aracı olarak görülmüştür.[72] Kamu hizmeti yayıncılığı fikri, ulusallık fikriyle sıkı sıkıya bağlıdır: Benzer kültürel değerleri taşıyan insanların bir araya geldiği, bu birliğe zarar verecek iç ve dış unsurların düşman olarak görüldüğü, tek bir ulus devlet çatısı altında toplanan herkesin, bu devletin saygın birer yurttaşı olması için eğitilmesi, bilgilendirilmesi,

[70] C. Pekman, 1997, s. 9.
[71] a.g.e, s. 10.
[72] N. Ersin, 2007, s. 52.

bilinçlendirilmesi gerektiğine inanıldığı ve bu görevleri yerine getirecek bir yayıncılığın hem "devlet"ten hem de "piyasa"dan bağımsız iş gören bir kamu hizmeti yayıncılığıyla gerçekleştirilebileceğine inanılmıştır.

2.3.2. Kamu Hizmeti Yayıncılığının Tanımı ve İşlevlerinin Gelişim Süreci

Kamu hizmeti yayıncılığının ilk kez BBC'nin ilk genel müdürü John Reith tarafından ortaya konan ve "Reithian Trilogy" olarak adlandırılan "bilgilendirme", "eğitme" ve "eğlendirme" işlevleri[73] değişen bazı yaklaşımlara ve uygulamalara karşın günümüz kamu hizmeti yayıncılığının da temelini oluşturmaktadır. Bölüm 2.3'te de ifade edildiği üzere kamu hizmeti yayıncılığının tanımı oldukça değişkendir; zamanın koşullarına göre yeni anlamlar kazanmaktadır. Ancak, en sade biçimiyle bir tanım yapmak gerekirse, "kamu tarafından yapılan, kamu tarafından finanse edilen ve kamu tarafından denetlenen yayıncılık"a, kamu hizmeti yayıncılığı denilmektedir.[74]

Günümüzün bol seçenekli bir yayıncılık ortamında, kamu hizmeti yayıncılığının işlevi konusunda çeşitli görüşler vardır. Kimine göre kamu hizmeti yayıncılığının, sadece ticari yayıncılığın el atmadığı konuları ele alması gerektiğini ileri sürer, kimileri sadece azınlıklara yönelik programlar yapması gerektiğine, kimileri de her konuda ticari yayıncılıkla rekabete girmesi gerektiğine inanır.[75] Franklin, kamu hizmeti yayıncılığının, bir yapboza benzettiği yayıncılık ekolojisinin bir parçası olduğunu söyler. "Pazar" hiçbir zaman yeterli nitelikte yayıncılığı sağlayamamıştır ve sağlayamayacaktır. Franklin'e göre bir kamu hizmeti yayıncısının itici gücü olmaksızın "pazar"ın başarısı imkânsızdır. O nedenle her türlü teknolojik, siyasal gelişmeye rağmen nitelik, çeşitlilik, erişilebilirlik

[73] Bob Franklin, British *Televisinon Reader: A Policy*, Routledge, London, 2001, s. 19.
[74] Bülent Önder, *Kamu Yayın Kurumlarında Personel Yönetimi*, TRT Yayınları, Ankara, 2000, s. 51.
[75] a.g.e., s. 34.

gibi amaçları nedeniyle kamu hizmeti yayıncılığı desteklenmeye ve yaşamaya devam edecektir.[76]

Franklin, Reith'in kamu hizmeti yayıncılığında dört ilkeye inandığını yazar: Birincisi, yayıncılık ticari baskılardan ve kar güdüsünden korunmalıdır. İkincisi, radyo ve televizyon yayıncılığı toplumun bütününe hizmet götürmelidir, yayıncılığın erişimi ulusal olmalıdır. Üçüncüsü, yayıncılık, birleşik denetim tarafından karakterize edilmelidir; yayıncılık belli bir sınıfın elinde olacağına devlet tekelinde olsa daha iyidir. Dördüncü olarak da yayıncılık yüksek standartları kurmak üzere düzenlenmeli ve programlar yüksek kaliteli olmalıdır.[77]

Çaplı da, İngiltere'de ortaya çıkan ve ulusal çıkarlara hizmet ederek, halkı kaliteli biçimde eğlendirecek, bilgilendirecek ve eğitecek kamu hizmeti yayıncılığının ilkelerini 7 maddede toplar:

> "1. Yayınların tüm ülke coğrafyasını kapsaması: Toplumdaki farklı kesimlerin yayınlara erişim olanağının sağlanması,
>
> 2. Toplumdaki tüm farklı ilgi ve zevklere hitap etme: Çoğulculuk ve çok seslilik
>
> 3. Azınlıklara hitap etme,
>
> 4. Ulusal kimliğe saygı,
>
> 5. Mali açıdan bağımsızlığın sağlanması için kurum gelirlerinin doğrudan sağlanması,
>
> 6. İzleyici/dinleyici sayısı için rekabet yerine kaliteli yayın için rekabet,
>
> 7. Yayınlarda kalite ve program türlerinde çeşitlilik: Haber, kültürel ve eğitsel programlar ve kaliteli eğlence."[78]

[76] B. Önder, 2000, s. 34.
[77] a.g.e., s. 20.
[78] Bülent Çaplı, *Medya ve Etik*, İmge Kitabevi, Ankara, 2002, s. 39.

Radyo ve televizyon sisteminin bir kamu hizmeti olarak görüldüğü örgütleniş biçiminde "kamu hizmeti" kavramının her durumda geçerli bir tanımını yapmanın olası olmadığını belirten Raşit Kaya, bu kavramın içerdiği öğeleri sıralarken ilkelerini de saptamış olur. Kaya, kamu hizmeti yayıncılığının program dağılımının izleyicilere haber verme, onları eğitme ve eğlendirme temel işlevlerini yerine getirilmesini sağlayacak biçimde dengeli olması gerektiğini söyler ve çeşitli iktidar odaklarından bağımsız olması gerektiğini belirtir.[79]

Kamu hizmeti yayıncılığı uygulamalarında, ülkenin siyasal durumuna göre çeşitli uygulamalar görülebileceğini belirten Tekinalp, ideal olanın özerk, çoğulcu, ulusal yayın yapılması olduğunu, ideal bir kamu hizmeti yayıncılığında, toplumun tüm sınıflarının sesini duyurabilmesi, yayınların ulusun bilgilendirilmesi, eğitilmesi, yaratıcılığının artırılması, iç ve dış sorunlarda bilincinin geliştirilmesi ve bu arada eğlendirilmesi için yapılması gerektiğini yazmıştır. Kamu hizmeti modelinde, kamu yararı önde tutulmalı, programlar toplumda yerleşik düzene ve değer yargılarına uyum gösterse bile gelişmeye ve değişmeye açık bir yapıda olmalıdır. Siyasi erk, televizyon yönetimine, önceden belirlenmiş demokratik sınırlandırmalar dışında karışmamalıdır.[80]

Bir başka çalışmada, kamu hizmeti yayıncılık anlayışının "devlet" yayıncılığından ve "ticari" yayıncılıktan ayrımı şöyle özetlenir: Kamu hizmeti yayıncılığı için amaç, "bilgilendir, eğit ve eğlendir"; ticari yayın kuruluşu için amaç, "eğlendir" ve nadiren "bilgilendir" ; devlet yayın kurumu için ise amaç, "ikna et", "eğit" ve "bilgilendir" (ama devletin istediği biçimde)'dir.[81]

BBC'nin 1993 yılında, hükümetin Yeşil Belge (Green Paper) adlı dosyasında yer alan BBC'nin geleceğine ilişkin sorulara yanıt vermek amacıyla, bir kamu hizmeti yayın

[79] R. Kaya, 1985, s. 78.
[80] Şermin Tekinalp, *Avrupa Topluluğunda Ulusal Kültür ve Televizyon*, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1993, s. 32.
[81] Ali Nihat Yazıcı, *Kamu Yayın Kurumları ve Yeniden Yapılanma*, TRT Eğitim Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, 1999, s.13.

kurumu olarak kendi farkını ve amaçlarını anlattığı kitaptaki yayıncılık ilkeleri şöyle özetlenebilir:

1. Yalnızca izleyici ve dinleyicilerin ihtiyaçlarına yönelik yapılmış radyo ve televizyon programları sağlamak.
2. Bütün program alanlarında yüksek kaliteli, çeşitli ve program seçeneği sağlamak.
3. Programların dağılımını en çok izleyici ve dinleyiciye en iyi kalitede ve en çok seçenek sunacak şekilde oluşturmak (Scheduling).
4. En iyi program yapmayı yaratıcı ve teknik hünerleri geliştirmek.
5. Yüksek standartlı editoryal dürüstlük ve bağımsızlığı korumak, sürdürmek.
6. İngiltere'nin bütün bölgelerindeki izleyicilerin çıkarlarına (ilgilerine) hizmet etmek ve onların çeşitliliğini ulusun bir bütünü olarak yansıtmak.
7. İngiltere'nin geleneklerini, tarihini, kültürünü ve değerlerini yansıtmak.
8. İngiltere'nin yayıncılığı ve programlarının dünyaya dağıtımı sayesinde İngiltere'ye güvenilirlik sağlamak.
9. Verimliliğin ve parasal değerin yüksek standardını elde etmek.
10. Ruhsat payları için direk ve tamamen kamuya hesap verebilmek

BBC ile ilgili bütün çalışmalar, BBC programcılığının dört anahtar elementini içerir. Ulusal müzakere için derinlemesine habercilik, İngiliz kültür ve eğlence tarzını uyandırmak ve desteklemek, eğitsel programları sağlamak ve İngiltere ile dünyanın geri kalan kısmı arasında iletişimi sağlamak, BBC'nin ilkelerini belirleyen unsurlardır. Ticari yayıncılık, bu amaçlar için değil kar amacı ve izleyici payını artırma peşindedir. Kamu yayıncısı ise kamunun baskısı altındadır. Onların her şeyden önemli olan kamu amaçları, herkes için erişilebilir olma garantisi, seçeneklerin artırılması yaklaşımı, ülkede yaşayan herkes için yüksek kaliteli program sunulması amaçları ticari yayıncılık için risktir.[82]

[82] B. Franklin, 2001, s. 102.

BBC, 1990'lı yılların sonunda yayıncılığa ilişkin kendi amaçlarını şöyle sıralar:

> 1. İngiliz mirasının zengin çeşitliliğinin titizlikle korunması ve beslenmesi; kimlik ve kültürel yaşam, ortak deneyimler, kriz zamanları ve kutlama günleri için halkı bir araya getirmek.
> 2. Ulusal konulardaki tartışmalarda bütün taraflara katılım imkânı vermek, karşılaştırmalı bölgesel ve yerel haberlerde, karşılaştırmalı durumlar için taraflara aynı önemi vermek ya da aynı oranda ve derinlikte yer vermek, uzmanlaşmak
> 3. İngiltere'nin huzuru için kendi ulusal, dinsel ve toplumsal reflekslerini yansıtmak
> 4. İnsanların ufuklarını açacak fikirler geliştirmelerine, yeteneklerini zenginleştirmelerine yardım etmek.
> 5. Bütün ruhsat ücreti ödeyenler için, belirli bir değer sağlama, izleyicilerin yeni düşünceleri açığa çıkarmalarına, bilimsel buluşlara, büyük sanat, müzik ve edebiyat, ruhsal ve manevi gelişimlerine yardımcı olmak.
> 6. Gerçek kültürel değer hizmeti veren programları yaratmak, her alanda bireysel yetenekler için fırsatlar yaratacak yenilikçi ve öncü televizyon, radyo ve çevrimiçi hizmetleri sunmak.[83]

Franklin, kamu hizmeti yayıncılığının amaçlarını slogan ya da nostalji çağrışımlarından çıkarıp, hızla yeni duruma uyarlamak gerektiğini belirterek hükümetlerin, kamu hizmeti yayıncılığının aşağıda sıraladığı ilkeleri benimsemesi gerektiğini savunur:

> "1. İzleyiciye Odaklanmak: Kamu hizmeti yayıncılığı, dinleyici ve izleyicilerine fayda sağlamalıdır. İzleyiciler, siyasi partilerden, yayıncılardan, reklamcılardan öncelikli olmalıdır.

[83] David Brown, *Focus on the BBC*, FT Media Maple House, London, 1999, s. 12.

2. Kalite: Hükümet, kamu servislerinin hepsinde kaliteyi yükseltmeyi amaçlamalıdır. Yayıncılıkta kaliteyi tanımlamak zordur ama eğlenceden spora bütün program çeşitlerinde farklı yollarla başarılabilir.

3. Çeşitlilik ve Seçenek: Tek bir kanalda ya da çoklu kanalda geniş bir programlar dizisi başarılabilir. Geçmişte, kamu hizmeti yayıncılığı, geniş bir izleyici kesimine yönelik eğlence, bilgi, eğitim hizmeti vermiştir. Bu programlar ulusun çoğunluğuna da hitap eder, azınlıkların ilgilerine de.

4. Erişilebilirlik: Erişilebilirliğin iki formu vardır. Coğrafi kapsama alanı ve yayın akışlarını eğlenceli ve ilginç bulan insan sayısı. Kamu hizmeti yayıncılığı ülkedeki her iki tür erişilebilirliği, farklı yaş, ilgi gruplarına seslenen programlar yapmayı planlar.

5. Editoryal Bağımsızlık: Kamu hizmeti yayıncılığının hükümetten ya da başka çıkar gruplarından bağımsızlığı temel özelliğidir. Editoryal bağımsızlık, yayıncılara, izleyicileri kendi amaçları doğrultusunda yönlendirmeyi amaç edinenlere direnme yetkisi verir (Fakat yayıncılar açısından kendi hatalarına karşı hoşgörülü olma ve kamu eleştirilerine tepkisiz kalmalarına yol açma riski de vardır) .

6. Verimlilik ve Parasal Değer: Kamu tarafından finanse edilsin edilmesin bütün yayıncılar, verimli olmalıdır ve sağladıkları hizmetleri olabilecek en düşük maliyetle üreterek maddi değer de üretmelidir.

7. . Hesap Verilebilirlik: Kamu hizmeti yayıncıları ne yaptıklarının hesabını tutmalıdır. Amaçları konusunda net olmalıdır, çeşitli sorulara cevap verebilmek için standartlarının belirlenmiş olması gerekir. Eğer servis kamu sermayesi ile finanse ediliyorsa, kamunun parasının verimli kullanılıp kullanılmadığının hesabını verebilmelidir.

8. Ulusal Kimlik: Kamu hizmeti yayıncıları, izleyicilerin ulusal ilgilerini ve kültürel geleneklerini yansıtmalıdır. Bir topluluk ruhu yaratmalıdır. İngiltere'deki ve Avrupa ve dünyadaki güncel olayları daha iyi anlamaları için ve parlamenter demokrasiye daha büyük katılım için haberler ve haber programları sunmalıdır ve ulusal mirası geliştirmeye ve insanları ondan hoşlanmaya cesaretlendirici programlar yapmalıdır."[84]

Kamu hizmeti yayıncılığının ilkeleri, işlevleri ve amaçları, stratejileri gibi başlıklar altındaki bütün maddeler hem birbirine benzemekte, hem de birbirini içermektedir. Sözgelimi, daha çok kamu hizmeti yayıncılığının "işlevi" başlığı altında kullanılan "eğiticilik" nosyonu, hem kamu hizmeti yayıncılığının ilkesi sayılabilir, hem amacı, hem de yayın programcılık stratejilerini etkileyen bir faktör olabilir. Bu özellikler

[84] B. Franklin, 2001. s. 29.

kurumdan kuruma, zamandan zamana değişebilmektedir. Örneğin Japonya ve Danimarka'da kamu hizmeti yayıncılığının toplumsal ve siyasal büyük desteği olduğundan, kendini savunmak zorunda kalmamakta, bu nedenle, ilkelerine yeni ilkeler ekleyerek varlık gerekçesini kanıtlama çabalarına gereksinim duymamaktadır. Oysa onca demokratik geçmişine karşın, İngiltere'de Thatcher döneminde olduğu gibi kamu hizmeti yayıncılığı baskı gördüğü dönemlerde bu kurumlar kendilerini savunabilmek, varlıklarını haklılaştırmak, geliştiklerini, çağın getirdiği teknolojilere ayak uydurduklarını ve hatta bu teknolojik gelişmelerin kendilerine gereksinimi daha da artırdığını, ulusal kültürün yaşatılması açısından ne kadar önemli oldukları anlatmak için gerçekten de değişim geçiren yapılarını, programcılık anlayışlarını ya da amaçlarını maddelere döküp, çeşitli medya ortamlarında yayımlamakta ya da başka gerekli gördükleri yerlerde kullanmaktadırlar.[85] Elbette bu gelişmeler, kamu hizmeti yayıncılığının ilkelerinin çoğalarak savrulduğu, belirsizleştiği anlamına gelmemektedir. Farklı başlıklar altında ya da uygulamalarda kamu hizmeti yayıncılığı felsefesini görmek mümkün olmaktadır.

Çeşitli çalışmalarda yazılan uygulamaları, amaçları, ilkeleri göz önünde bulundurularak bu çalışma için kamu hizmeti yayıncılığının ilkeleri 5 ana başlıkta toplanabilir: Eşit erişim, kalite, çeşitlilik ve denge, bağımsızlık ve özerklik, hesap verebilirlik.

2.3.3. Kamu Hizmeti Yayıncılığının İlkeleri

2.3.3.1. Eşit Erişim

Eşit erişim ilkesi, hem coğrafi, hem de kültürel olarak, ulusun bütününe ulaşmayı, herkesin katılımını, azınlıklara hitap eden programlar yapmayı, çok sesliliği,

[85] BBC, 1993.

çoğulculuğu anlatır. Kamu hizmeti yayın kurumunun bu ilkesi, özel yayıncılık tarafından gerçekleştirilemez. Çünkü özel yayıncılıkta amaç kar olduğu için reklam verene en çok sayıda izleyici sağlamaya çalışılır. Bu nedenle herhangi bir şekilde toplumdaki azınlıklara hitap eden ya da az sayıda izleyiciyi hedef alan programlar gerçekleştiremez. Toplumun çeşitli katmanlarının, sendika gibi belli çıkar gruplarının isteklerini de yeterince yansıtamaz çünkü reklam verenlerin tepkisini çekmek istemez. Oysa kamu hizmeti yayın kurumu tüm bireylerin ya da çıkar gruplarının katılımına açık olduğu için, çeşitli tartışma programları vb. aracılığıyla her kesimin görüşünün duyulmasını sağlamakta, kamuoyunun oluşumuna katkıda bulunmaktadır.

Bir kamu hizmeti yayın kurumu toplumun tüm katmanlarına hitap etmeli, izleyicilerinin de katılımını sağlamalıdır.

Kamu hizmeti yayıncılığının "eğitici" ve "bilgilendirici" işlevlerinin başta gelen özellikleri olduğundan, bu kurumlarda program hazırlayanların bilgili olmaları ve programlarının seslendikleri kitlenin sahip olduğu bilgiden daha derin bilgi içermesi beklenir. Aydınlanma felsefesinin temelini oluşturduğu kamu hizmeti yayıncılığı, bilginin yaygınlaştırılmasını gerektirmektedir.[86] Bilginin yaygınlaştırmanın yolu ise çok çeşitli program seçeneğinin kamuya sunulmasından geçmektedir.

2.3.3.2. Kalite

Yayıncılıktaki "kalite" kavramı, hayli tartışmalı bir kavram olsa da kullanılması kaçınılmazdır. Çünkü nitelikli niteliksiz ayrımı her yapıtta ya da üründe olduğu gibi program üretiminde de kurtarıcı bir kavramdır. Yayıncılık söz konusu olduğunda "kaliteli program"daki "kalite" kavramı diğer ticari ürünlerden farklı olarak

[86] B. Çaplı, 2002, s. 117.

değerlendirilmektedir. Diğer ürünlerde kaliteyi sağlayabilen rekabet, yayıncılıkta tersine bir sonuca yol açmaktadır:

Gelir elde etmeyi amaçlayan yayıncılıktaki mantık, pazarın baskısına boyun eğecek, geçici taleplere, günün izlenme oranlarına tabi olacak, nitelikten ödün vermek kaçınılmaz olacaktır.[87] Kaliteli yayıncılık denilince, akla, izlenme oranı kaygısı taşımayan özel yayıncılığa alternatif bir yayıncılık akla gelmektedir.

Program türü, seslendiği hedef kitlenin beğenilerine ve gereksinimlerine cevap verdiğinde, yaratıcı bir çalışma ortaya koyduğunda programın "kalitesi"nden söz edilmektedir.[88] Sözgelimi radyoda, gençlere yönelik bir müzik programında yaşlıların hoşlanacağı bir parçaya yer vermek o programın bütünlüğünü ve kalitesini olumsuz etkilemektedir. Her alanda olduğu gibi bütünlüğü olan bir çalışma, "kaliteli program" yapmanın ön koşuludur. Gerçi orta yaşa seslenen programlarda karışık yaş gruplarının beğenilerine seslenmek mümkün olsa da, hemen her toplumda bu kuşak da homojen bir kitle olmayıp çeşitli azınlıklar, eğitim düzeyi gibi farklılıklar arz eder. Franklin, henüz kimsenin "kalite"nin etkin bir tanımını sunamadığını ama bu kavramın da hep var olduğuna dikkat çekmektedir.[89] Franklin'e göre kalite, sıkı bir çalışmayı (emek verilen) yansıtır. Ayrıca iyi yayıncılığın kendini göstermesi için ticari ve siyasi baskılardan uzak olması gerekir ve niteliği başarmak, niceliği başarmaktan önce gelmeli, niceliği sağlamak baskısından uzak olmalıdır.[90]

Kalitenin bazı tanımlarında, 'klasik' tanımı gibi yapar gibi yapımın kalıcılığı ve zamandan bağımsızlığından söz edilse de, bir televizyon programının günlük akıp giden doğası nedeniyle bir sinema filmi ya da bir kitap gibi estetik olamayacağı açıktır.[91] Franklin, "kalite"nin insan boyutunun bir yanında ise yurttaşlık ve hakları olduğunu

[87] N. Ersin, 2007, s. 106.
[88] B. Çaplı, 2002, s. 121.
[89] B. Franklin, 2001, s. 90.
[90] a.g.e., s. 94.
[91] a.g.e., s. 97.

söyler. Çoğu yorumcunun, "kalite"yi tanımlarken ekolojik metaforu kullandığını söyler. Daha kaliteli yayıncılık, daha iyi su ya da yiyecek gibi, kirli olmayan, bozuk olmayandır. Yayıncılıkta neyin iyi neyin kötü ya da neyin sağlıklı neyin sağlıksız olduğu konusundaki yoksunluk köktenci faktörlerin ekolojik eğretilemeyi desteklemelerini sağlamaktadır.

Franklin, genelde programlardaki cinsellik, şiddet ve kötü dil kullanımının dozunun yayıncılık standartlarıyla ilişkilendirildiğini ancak bunun dar bir tanım olacağını söyler. Franklin'e göre "standart", terbiye seviyesiyle açıklanamaz, standartlar, farklı izleyiciye göre ve farklı program türüne göre değişebilir. Bu bakışa göre, "entelektüel" programlar ya da haber programları da "kalite" yoksunu olabilir, bir komedi ya da spor programı ise kendi tarzında yüksek kalitede olabilir. Dolayısıyla her program kendi türü içinde değerlendirilmelidir.[92]

Yayıncılıkta "kalite" kavramı, programların zamanlamasının izleyicinin istekleriyle uyuşması, izleyicinin iyi zaman geçirmesi, yeni yetenekler için fırsatlar sunma, olabildiğince yeni tatlar ve ilgiler önerme gibi özellikleri de içerir.[93]

Çoğu sanat eserinde çok satana karşılık gelen ve üstün estetik değerleri içeren "kalite" kavramı, televizyon programı söz konusu olduğunda, kendi türü içinde diğer televizyon programlarıyla karsılaştırıldığında estetik bir değer içermeyi ifade eder. Televizyon programını kaliteli kılan unsurlar prodüktörünün birikiminden, teknik alt yapısına, programın içeriğine katkıda bulunan danışman, metin yazarı vb. elemanlardan tartışma programlarında program konuklarına, dramalarda oyuncunun yeteneğine, sunucunun birikimine kadar pek çok etmene değin değişiklik gösterir. Bir televizyon programının kaliteli olması için 'mesaj' yüklü olması gerekmez ama bir eğlence programının bile taşıdığı bir ileti vardır. İzleyiciye iletişim doygunluğu veren bir iletisi vardır her programın. Televizyon programı için etkileşim her zaman izleyicinin bizzat

[92] B. Franklin, 2001, s. 98.
[93] a.g.e., s. 98.

programa katılması ile değil, programdan aldığı iletilere verdiği duygusal tepkiyle de gerçekleşebilir.[94]

2.3.3.3. Çeşitlilik ve Denge

Kamu hizmeti yayıncılığı hem çeşitli ilgi ve zevklere hitap eden programlar üretmekle yükümlüdür, hem de bu çeşitliliği gerçekleştirirken belli bir denge içinde hareket etmek zorundadır. Reith'in kamu hizmeti yayıncılığı anlayışını hayata geçirmek için dengeli bir programcılık tasarlamak gerekmektedir. Bu anlayış, yeterince eğlendirici, aydınlatıcı olmalı ama sadece çoğunluğun beğenilerini dikkate alan bir yayıncılık değil, azınlık çıkarlarını çoğunluk üyelerine öğretmeyi hedefleyen bir dengeyi sağlamaya çalışan bir yaklaşımda olmalıdır. [95]

Kamu hizmeti yayıncılığını savunanların bu yayıncılığın başlıca görevlerinden biri olarak saydığı bilgilendirme rolünün, sadece serbest pazar süreçlerinde yerine getirebileceğini ileri sürenler de vardır. Serbest piyasa, özgür düşünceye dayalı bir demokrasi kültürü yaratacaktır. "Kişinin kendisini geliştirmesinde mutlaka gerekli olan bu özgürlüğün, serbest pazardaki yayın yapma hakkı ile korunduğu ileri sürülmektedir."[96] Bu görüşe göre Serbest Pazar medyası, yurttaşları, değişik görüş açılarından bilgilendirir, yönetenler ile yönetilenler ve toplumdaki farklı gruplar arasındaki iletişim kanallarını açık tutar; kamuoyunun oluşumunda tarafsız bir bölge görevi görür. Buna karşın kamu hizmeti yayıncılığı savunucuları, medyanın bilgilendirme rolünün "ürün satışlarıyla yaşamak zorunda olan bir endüstrinin halk neyi

[94] B. Franklin, 2001, s. 99.
[95] N. Ersin, 2007, s. 112.
[96] James Curran, *Medya ve Demokrasi: Yeniden Değer Biçme*, Çev: Süleyman İrvan, Ark Kitapları, Ankara, 1997, s. 166.

satın almak istiyorsa onu vermek zorunda olduğu gerçeği" nedeniyle serbest pazara bırakılamayacağını savunur.[97]

Geleneksel düşünce, modern liberal demokrasinin inşa ettiği blokları görmezden gelir ve bu yüzden de medyanın bunlarla nasıl ilişkilendirileceği ve performansını nasıl geliştirebileceği konusunda söyleyecek yapıcı hiçbir şeyi yoktur. Kamu hizmeti yayıncılığı iletişim özgürlüğüne saygı duyar, hatta kendini, bu özgürlüğün yaşama geçirilmesinin yollarından biri olarak görür. Evrensel yayıncılık ilkelerine aykırı olmamak koşuluyla, her türlü düşüncenin programlara yansımasına olanak tanır. Her çeşit konuda nitelikli program üretmek, kamu hizmeti yayıncılığının görevidir.

Sadece reklam getirisi hedeflendiği için özel yayıncılıkta çeşitliliği sağlamak mümkün olmamaktadır. "Reklamcılık, program çizelgelerinde çeşitlilikten "hafif" eğlence türü standart mallara doğru genel yönelimi teşvik etmektedir."[98]

Reklam gelirini dikkate almak zorunda kalan kamu hizmeti yayın kurumlarının, yayıncılıkta yaşanan kıyasıya rekabet nedeniyle, ticari kanallarla benzeşmeleri kaçınılmaz olmakta, o zaman da varlıklarının meşruiyeti sorgulanmaktadır.

2.3.3.4. Bağımsızlık ve Özerklik

Kamu hizmeti yayıncılığı yapabilmenin koşulları olan editoryal bağımsızlık, yansızlık, çeşitli çıkar gruplarından bağımsızlık için kurumların özerk olması gerekmektedir. Habermas, Kant'ın sadece mülkiyet sahipleri "kendilerinin efendileridir; sadece onlar oy kullanma hakkına sahip olmalıdırlar" şeklindeki düşüncesine dikkat

[97] J Curran, 1997, s.167.
[98] N. Ersin, 2007, s. 114.

çeker, çünkü düşünce özerkliği, kendi ayakları üzerinde kalabilme özerkliğini gerektirir.[99]

Tarafsız bir yayıncılık politikası için öncelikle bağımsız olmak gerekir. Kamu hizmeti yayıncılığından bilgilendirme, eğlendirme, eğitme işlevlerinin tümü beklenir ve özellikle de bilgilendirme işlevini yerine getirirken, hiçbir grubun, partinin, görüşün temsilcisi gibi davranmamasına özen gösterilmelidir.

Bir kamu hizmeti yayın kurumunun tarafsızlığı ancak özerkliği ile mümkündür. Bu özerklik hem mali alanda hem program anlamında hem de idari anlamda olmalıdır. Oya Tokgöz, özerkliğin radyo ve televizyona "devlet içinde devlet" yaratmak düşüncesiyle verilmediğini kamuya karşı gördükleri hizmetten kaynaklandığını vurgulamaktadır.[100] Oysa kimi ülkelerde devlet, kamu hizmeti yayıncılığının özerkliğini ve özgürlüğünü sağlamakla yükümlü olmasına rağmen kendisi bu özgürlüğü kısıtlamaktadır.

İfade ve düşünce özgürlüğünün bulunduğu bir yayın kurumunun tarafsızlığı ancak özerkliği ile mümkündür. Kitle iletişimi, kültür, sanat, eğitim ve bilim gibi alanlarda bağımsızlık ve özerklik, özgürce ve her çeşit baskıdan uzak durularak üretim yapılabilmesi için gereklidir. Özerk bir kurumda, bu kurum devlete ait olsa bile atamaları, tüm ilkeleri, kuralları ve yöntemleri devlet belirlememektedir.

Özerk bir kuruluşta yetkilerin tümü en üst makamda toplanmamıştır. İsleyişte astlık-üstlük ilişkileri değil, işbölümü ve işbirliği egemendir. Özerk bir kurumda, genel müdürün mutlak sözü yerine, "kurul" sistemi geçerlidir ve üretici meslek personeli bu kurula, olanaklar ölçüsünde en büyük çoğunlukla katılmalıdır. Bir yayın kurumunun

[99] N. Ersin, 2007, s. 116.
[100] Oya Tokgöz, *Türkiye ve Ortadoğu Ülkelerinde Televizyon Sistemleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1972.

özerkliği, program yapmada, yönetimde ve mali alanda özerkliği içine alan bir bütünlükte işler.[101]

Kişi hak ve özgürlüklerinin güvence altında olduğu bir siyasal sistemde, düşünceleri açıklama özgürlüğünün en önemli aracı olan kitle iletişim araçlarının özerkliği, bireylerin yansız bilgi ve haber edinebilmelerine olanak sağlayarak düşüncelerin özgürce oluşmasına ortam hazırlar. Devlet, yansız yayın yapacak bir kurumun var olabilmesinin koşullarını hazırlamak görevindedir. Yansız yayın yapmak için gerekli mali, teknik olanakları sağlamak zorundadır. Nasıl ki üniversiteler, bağımsız mahkemelerin gereksinimleri devlet tarafından karşılanıyorsa, özerk yayın kurumunun da, kendi olanaklarıyla sağlayamadığı mali desteği sağlamak gerekir.

Özerkliği kendi yağıyla kavrulmak olarak ele alan bir anlayış, kamu yayın kurumunu, eğitim ve kültür hizmeti vermekten çok, bir reklamcılık organına dönüştürecektir. Bu durumda da siyasi iktidarın denetiminin yerini sermayenin denetimi alacaktır.

"Özerklik"; "bağımsızlık", "tarafsızlık", "özgürlük", "müstakillik" gibi unsurlara da dayanan karmaşık bir kavramdır.[102] Bu unsurların neleri kapsayacağı ise, özerklik kavramının kullanıldığı alana göre değişmektedir. Aziz, özerkliğin; "kurumların yönetsel özerkliği", "kurumların mali özerkliği", "kurumların hizmet özerkliği" olarak dayandığı üç önemli ayağı olduğunu belirtir ve yayın kurumlarının, topluma sunduğu hizmetin yaratım ve üretim sürecinden dağıtım sürecine kadar özerk olmayı gerektirdiğini belirtir. Özerklik, yayın kurumları için, haber ve bilgininin yansız ve hızlı aktarılması, yorumların tarafsız, nesnel ölçütlere göre yapılabilmesi, tutum değişikliği yaratmaya yönelik iletilerin de toplumun herhangi bir yönlendirmeye göre değil, kendi özgür iradesine göre algılayıp kullanmasını sağlayacak nitelikte hazırlanmasını sağlar.[103]

[101] N. Ersin, 2007, s. 118.
[102] Aysel Aziz, *Yayınların Özerkliği ya da Özerk Yayın Kuruluşları*, Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi, Ankara, 1999, s. 290.
[103] a.g.e, s. 295.

Kamu hizmeti yayıncılığının özerkliğinin sağlanması için finansmanının hükümetten bağımsız olması, kesintisiz bir gelir kaynağına sahip olması gerekmektedir. Yayıncılık pahalı bir iştir ve özellikle drama, belgesel gibi türlerdeki programların maliyeti ile kalitesi arasında doğrudan bir ilişki vardır. Programların bütçelerindeki kısıntı, yapımcıların da yaratıcılığını doğrudan etkilemektedir.

Yayıncılığın, yaratıcı her fikrinin hayata geçmesinin belli bir maliyeti vardır. Sürekli olarak programın bütçesiyle ilgilenen ve bütçe denkleştirmeye çalışan bir yapımcının enerjisinin büyük kısmı bu uğraşa gitmekte, ayrıca yeni fikirleri denemek için de çekinceli davranmaktadır.

Bir kamu hizmeti yayın kurumu için kesintisiz, bağımsız bir gelir kaynağının sağlanması yaşamsal önem taşımaktadır. Program yapımında ve yönetsel olarak özerkliğin yanı sıra mali özerkliğin de sağlanmasıyla bu kurumlar, ticari kanallara rakip olmasını sağlayacak ölçüde büyüyebilecek ya da büyüklüğünü koruyabilecek, gelip geçici hükümetlerin etkilerinden bağımsızlaşacak, maliyetlerdeki artış oranında artan bir gelire kavuşabilecektir.

Kamu hizmeti yayın kurumlarının mevcudiyetinin nedeni güvenilirliği ve yansızlığıdır. Bu güvenilirliği korumanın başlıca yolu, bu kurumların gelirlerinin hem hükümetlerden hem de başka çıkar gruplarından bağımsız kılınmasıdır. Bu kurumların finansman yöntemi toplumun algısı üzerinde önemli bir etkiye sahiptir.

Gelirlerin tümüyle hükümetin iradesinde bulunması, değişen hükümetlerle birlikte bu kurumlar üzerinde büyük baskı yaratabilecektir. Hükümet tarafından hiçbir dayatmanın yapılmadığı varsayılsa bile, toplumun kuruma bakışında, gelirinin hükümete bağımlı olması nedeniyle bir kuşku ve güvensizlik hakim olacaktır. Bu da, uzun vadede kamu hizmeti yayıncılığına zarar veren faktörlerden biridir.

2.3.3.5. Hesap verebilirlik

Kamu hizmeti yayıncılığının finansı ya tamamen ya da kısmen ruhsat ücretlerine ya da çeşitli kamusal fonlara dayandığı için kamuya karşı hesap verebilirliği olmak zorundadır. Örneğin BBC, bu konuda çok kapsamlı bir çalışma yürütmekte, ruhsat ücreti ödeyen herkese cevap vermektedir. BBC, bütün raporlarında ruhsat ücretlerinden elde edilen gelirin ticari faaliyetlerde kullanılmadığını sergilemektedir.[104]

Hesap verebilirlik, kamu hizmeti yayıncılığının ticari yayıncılıktan farkını ortaya koyan önemli bir özellik sergiler: Ticari yayıncılar bazen, asıl kamu yayıncısının kendileri olduğunu, çünkü kamunun ne istediğini bildiklerini ve yaptıklarını söylerler. Bu görüş, kar amacıyla yayın yapan ticari kanallar için elbet doğru olamaz çünkü onlar sadece hissedarlarına hesap verirler.

Hesap verebilirlik, kamu hizmeti yayıncılığın düzenli olarak parlamentoya onaylattığı bütçeden farklı bir şeydir. Avrupa'daki kamu hizmeti yayıncılığında iki türlü hesap verilebilirlik uygulaması görülmektedir. Birincisi yönetimsel, ikincisi ise siyasaldır. Liberal politikaların yaygınlaşmasıyla, hükümetler, kamu hizmeti yayıncılığıyla mesafelerini açmaya çalışırken, kamu yayın kurumları da onlara varlık gerekçelerini açıklamak için "şeffaflık", "hesap verilebilirlik" ilkelerine daha çok vurgu yapmaktadır.

BBC hesap verebilirlik sisteminde en önemli görev, ruhsat ücreti ödeyenlerin temsilcisi olarak özellikle izleyicinin vekili olan BBC Mütevelli Heyeti'nindir. Diğer bir yöntem ise ruhsat ödeyenlerle iletişimdir. Bu iletişim internet de dahil her kanaldan yapılabilmektedir.

[104] D. Brown, 1999, s. 15.

Sonuç olarak, tarihsel olarak bakıldığında, başlangıcından bu güne, kamu hizmeti yayıncılığı felsefesinin temelinin aynı kaldığı ancak kamu hizmeti yayıncılığı ilkelerinin günün teknolojik, siyasal ve toplumsal koşullarına göre bazı ilkelerinin eksilerek, gelişmelere göre mevcut ilkelere yeni ilkeler eklenerek süregeldiği görülecektir. Örneğin Reith'in kuruculuğunu yaptığı yıllarda "eğitici, bilgilendirici, eğlendirici" işlevler yüklenen ve eğiticilik misyonu ağır basan kamu yayıncılığı anlayışı, 1980'li yıllarda liberalizm tehlikesi başlayınca program çeşitliliğine, eşit erişime vurgu yapmış, 1990'larda hükümetlerin baskısı sonucu hesap verebilirliği öne çıkarılmış, artan rekabet nedeniyle "kalite"ye vurgu yapılmış, 2000'li yıllarda kamu hizmeti yayın kurumlarına azınlıklara yönelik programlar yapma görevini öne çıkarmıştır. Bağımsızlık ve özerklik ilkesi ise her zaman ön plandaki yerini korumuştur. Kısacası kamu hizmeti yayıncılığı, toplumsal ve siyasal değişimlere ve teknolojik gelişmelere göre yenilenerek, yeni anlayışlar geliştirerek ortama uyum sağlamaya çalışmaktadır**.**

2.4. Kamu Hizmeti Yayıncılığı Konusunda Uluslararası Düzenlemeler

Önceki kısımlarda açıklanmaya çalışıldığı üzere, kamu hizmeti yayıncılığının taşıdığı politik, ekonomik ve sosyolojik önem, kamu hizmeti yayıncılığının, başladığı günden bu yana ulusal ya da uluslararası düzeyde çalışmalara ve düzenlemelere konu olmasına yol açmıştır.

Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Koruma Sözleşmesi'nin 10. Maddesi, medya alanında temel bir referans noktası durumundadır. Uluslararası belgelerde medya alanında yapılan düzenlemeler, bu madde temelinde şekillendirilmektedir. Tablo 1'de yer alan Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi'nin çeşitli

organlarınca hazırlanan belgelerde, kamu hizmeti yayıncılığı ile ilgili düzenlemelerin kronolojik olarak ana çizgileri şu şekildedir:[105]

Tablo 1: Kamu Hizmeti Yayıncılığı ile ilgili uluslararası düzenlemeler[106]

• Kitle İletişimi Politikaları hakkında 4. Avrupa Bakanlar Konferansı'nda (Prag, Aralık, 1994) benimsenen kamu hizmeti yayıncılığının geleceğine ilişkin 1 Sayılı Karar
• Kamu hizmeti yayıncılığının bağımsızlığının güvence altına alınmasına dair (96) 10 Sayılı Tavsiye Kararı
• Amsterdam Antlaşması – kamu hizmeti yayıncılığı sistemine ilişkin AB'nin açıklayıcı protokolü
• Kamu hizmeti yayıncılığına ilişkin olarak Avrupa Konseyi'nin 25 Ocak 1999 tarihli toplantısında Konseyin ve Üye Devletlerin Hükümet Temsilcilerinin onayladığı Bildiri
• Avrupa Komisyonunun kamu hizmeti yayıncılığına devlet yardımı kurallarının uygulanmasına ilişkin 2001/C 320/04 Sayılı Tebliği
• Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisinin kamu hizmeti yayıncılığına ilişkin aldığı 1641 (2004) sayılı Tavsiye Kararı
• Kültürel ifadelerin korunması ve geliştirilmesine ilişkin UNESCO Sözleşmesi (Ekim 2005)
• Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin üye Devletlerde kamu hizmeti yayıncılığının bağımsızlığının güvence altına alınmasına dair Bildiri (Eylül, 2006)
• Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin "Bilgi Toplumunda Kamu Medya Hizmetinin Görevi" hakkındaki (2007)3 sayılı Tavsiye Kararı
• Görsel-işitsel Medya Hizmetleri Yönergesi (Madde 9)

[105] İrfan Dündar Erentürk, *Avrupa'da Kamu Hizmeti Yayıncılığı Raporu*, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Ankara, 2009, s. 5.
[106] a.g.e., s. 6-10. Avrupa'da kamu hizmeti yayıncılığı ile ilgili ayrıntılı bilgi için bakınız.

9-10 Aralık 1986 tarihinde Viyana'da düzenlenen Avrupa Kitle İletişimi Politikaları 1. Bakanlar Konferansı'nda, Avrupa'da kamu ve özel yayıncılığa ilişkin olarak alınan 2 sayılı Karar'da kamu hizmeti yayıncılığı ile ilgili birkaç genel ilke tanımlanmıştır. Bakanlar, kamu hizmeti yayıncılığının finansmanının sağlanması ve yayıncıların bağımsızlığının garanti altına alınması gerektiği konusunda karar almışlardır. İster kamu ister özel kuruluşlarla yapılsın kamu hizmeti yayıncılığının, kültür gelişimine ve görüşlerin özgürce oluşabilmesine katkıda bulunan kaliteli televizyon hizmetleri sunması gerektiği, hem geniş hem de dar izleyici kitlelere yayın programları sağlamayı ilke edinmeleri gerektiği ifade edilmiştir.

7-8 Aralık 1994 tarihinde Prag'da düzenlenen Avrupa Kitle İletişimi Politikaları 4. Bakanlar Konferansı'nda alınan kamu hizmeti yayıncılığına ilişkin 1 sayılı Karar'da, çok daha özel rehber ilkelerin ve politikaların çerçevesi çizilmiştir. Hızlı teknolojik değişim ve program hizmetlerinin artan rekabet ortamında, güçlü bir kamu hizmeti yayıncılığı sisteminin kurulması için icraatların neler olması gerektiği bu kararda yer almaktadır. Örneğin, siyasi ve ekonomik engellemelere karşı kamu hizmeti yayıncılarının editoryal bağımsızlıklarını sağlarken, üye Devletlerin kamu yayıncılarının görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli uygun ve güvenli önlemleri almasını şart koşmaktadır. Ayrıca, kamu hizmeti yayıncılarının temel hizmetlerini destekleyici mahiyette olan tematik hizmetlerin finansmanını uygun gördüğü takdirde ruhsat ücreti alma yoluyla sağlayabilecekleri kararda yer almaktadır. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 11 Eylül 1996 tarihinde kamu hizmeti yayıncılığının bağımsızlığının güvence altına alınmasına dair benimsediği R (96) 10 Sayılı Tavsiye Kararında kamu hizmeti yayıncılığının statüsü, yönetişimi, denetimi, personel yapısı, finansmanı, yayın program politikaları ve yeni iletişim teknolojilerine erişimi hakkındaki rehber ilkeler oluşturulmuştur. Bu rehber ilkeleri iç hukuklarına ve düzenlemelerine dâhil etmeleri için üye Devletlere çağrıda bulunulmuştur.

Avrupa Topluluğu'nun Kurucu Antlaşmaları'ndan biri olan Roma Antlaşması'na, 02.10.1997 tarihinde 32 Sayılı Protokol ile eklenen Kamu Hizmeti

Yayıncılığına dair Amsterdam Protokolü'nde, "her üye Devletten inisiyatifinde bulunan kamu yayıncılığının kamusal amaçlarını gerçekleştirebilmeleri için kamu hizmeti yayıncılarına gerekli finansmanı sağlamaları, bu amaçlar gerçekleştirilirken topluluğun ticaret ve rekabetle ilgili ortak çıkarlarına ters düşülmemesi" istenmiştir. Bu Protokol, Avrupa Birliği açısından Kurucu Antlaşmalarına kamu hizmeti yayıncılığına dair bir ifadenin ilk kez eklediği bir husus olması açısından son derece önemlidir.

Avrupa Birliği kamu hizmeti yayıncılığına ilişkin olarak AB Konseyi ve üye Devletlerin Hükümet temsilcilerinin 25 Ocak 1999 tarihinde aldığı Kararında, Amsterdam Protokolü'nde yer alan ifadeler yeniden vurgulanmış, yeni görsel-işitsel ve enformasyon hizmetlerin faydalarını topluma sunma konusunda kamu hizmeti yayıncılığının önemli bir rol oynadığı ifade edilmiştir. Topluma kaliteli program ve hizmetler sunmada kamu hizmeti yayıncılığının yeteneğinin, sayısal çağdaki gelişim ve değişim faaliyetleri de dâhil olmak üzere yeniden yapılandırılması ve teşvik edilmesinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Buna ek olarak kamu hizmeti yayıncılığının geleneksel bir özelliği olan temel hizmetlerini şifresiz yayınlaması zorunluluğuna karşın, şifreli olarak "tematik" veya "izlediğin kadar öde" gibi ek hizmetleri de sunabilmelerine imkân tanınmıştır.

"Sayısal Çağda Avrupa'nın Görsel-işitsel Politikaları" başlıklı AB'nin Görsel-işitsel Politikalarını belirleyen üst düzey bir çalışma grubu raporunda, Avrupa ülkelerinde kamu hizmeti yayıncılarının finansmanı konusunda "orantısallık" ve "açıklık" ilkeleri getirilmiştir. Orantısallık ilkesi, kamusal fonların sadece kamu hizmeti faaliyetleri için tahsis edilmesini ve bunun haricindeki faaliyetlere harcanmamasını ifade etmektedir. Açıklık ilkesi ise, üye Devletlerin kamu hizmeti görevlerinin tarifini açıklıkla belirtmeleri, mali şeffaflığın sağlanması ve kamu sektörü işletmecilerinin tamamen ticari olan faaliyetleri için ayrı hesaplar tutulması gerektiğini ifade etmektedir.

25 Ocak 1999 tarihinde Avrupa Birliği Konseyi'nin kamu hizmeti yayıncılığı konusunda yayımladığı Karar metninde Amsterdam Protokolü'nde yer alan ifadeler

yeniden vurgulanmış, yeni görsel-işitsel ve enformasyon hizmetlerin faydalarını topluma sunma konusunda, kamu hizmeti yayıncılığının önemli bir rol oynadığı ifade edilmiştir. Topluma kaliteli program ve hizmetler sunmada kamu hizmeti yayıncılığının yeteneğinin, sayısal çağdaki gelişim ve değişim faaliyetleri de dâhil olmak üzere yeniden yapılandırılması ve teşvik edilmesinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Buna ek olarak kamu hizmeti yayıncılığının geleneksel bir özelliği olan temel hizmetlerini şifresiz yayınlaması zorunluluğuna karşın, şifreli olarak "tematik" veya "izlediğin kadar öde" gibi ek hizmetleri de sunabilmelerine imkân tanınmıştır. Bu çerçevede karar metninde şu sözlere yer verilmiştir:

> "*Ayrımcılık yapılmadan eşit şartlar bazında değişik kanal ve hizmetlere kamunun geniş çapta erişiminin sağlanması, kamu hizmeti yayıncılığının vazgeçilmez önkoşuludur. Kamu hizmeti yayıncılığı, teknolojik gelişmelerden yararlanmalı ve kamuyu yeni görsel-işitsel ve enformasyon hizmetlerinden ve yeni teknolojilerden yararlandırmak zorundadır. Kamu hizmeti yayıncılığı, sayısal çağda yer alan faaliyetlerin geliştirilmesinden ve çeşitlendirilmesinden sorumlu olmalıdır. Üye Devletler tarafından tanımlandığı şekliyle kamu hizmeti yayıncılığının, amacına uygun biçimde, programlarını toplumu bir bütün olarak görerek, geniş bir yelpazede sunmaya devam edebilmesi zorunludur. Bu bağlamda kamu yayıncılarının geniş çapta izleyici/dinleyiciye erişmesinin yollarını aramaları meşrudur*."

Kamu hizmeti yayıncılığına Devlet yardımı kurallarının uygulanmasına dair AB Komisyonunun 2001/C 320/04 Sayılı Tebliği: AB içindeki kamu hizmeti yayıncılığına Devlet desteği kurallarının uygulanmasına dair 15 Kasım 2001 tarihinde yayımlanan AB Komisyonu Tebliği 33. maddesinde, Kamu hizmeti tanımının yapılması her ülkenin kendi ulusal düzeyde vereceği karara göre üye Devletlerin kendi sorumluklarına bırakılmaktadır. Kamu hizmeti yayıncısı kuruluşlara Amsterdam Protokolü çerçevesinde toplumun demokratik, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını yerine getirmelerini teminen

sağlanacak devlet yardımlarının/finansmanının çerçevesini çizen ilk belgedir. Artan rekabet karşısında özel yayıncı kuruluşlar, AB Komisyonuna kamu hizmeti yayıncısı kuruluşlarına sağlanan finansmanların AB Kurucu Antlaşmasının 86. ve 87. maddelerini ihlal ettiği yönünde iddialar içeren şikâyetlerde bulunmuşlardır.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 28 Mayıs 2003 tarihli toplantısında aldığı "Sayısal Yayınların Demokratik ve Sosyal Katkısını Artırmak Üzere Alınması Gereken Önlemler Hakkındaki (2003) 9 sayılı Tavsiye Kararı'nda sayısal teknolojinin gelişimine bağlı olarak kamu hizmeti yayıncılığına uygulanabilecek bazı ilkeler belirlenmiştir. Bunlar;

i.Kamu hizmeti yayıncılığının rolü

Kamu hizmeti yayıncılığı, sayısal teknolojinin gelişine bağlı olarak ortaya çıkan zorluklarla karşılaştığında, toplumun değişik kategorilerine hitap eden haber, eğitim, kültür ve eğlence programları sunmaya devam ederek kendine özgü sosyal rolünü korumalıdır. Üye Devletler kamu hizmeti yayıncılarının yeni sayısal ortama uyumu sırasında toplumsal görevlerini en iyi şekilde yerine getirmeleri için gerekli mali, teknik ve diğer koşulları sağlamalıdır. Bu çerçevede kamu hizmeti görevinin yerine getirilmesi için kullanılacak araçlar, örneğin bilgi, eğitim ve kültür alanlarında yeni tematik kanalların, Elektronik Program Rehberlerin (EPR) ve programla ilintili çevrimiçi hizmetler gibi yeni etkileşimli hizmetlerin kurulmasını kapsayabilir. Kamu hizmeti yayıncıları sayısal karasal yayıncılığa geçiş sürecinde merkezi bir rol oynamalıdır.

ii.Kamu hizmeti yayınlarına evrensel erişim

Evrensellik kamu hizmeti yayıncılığının sayısal çağda gelişmesi için temel bir unsurdur. Üye Devletler, kamu hizmeti yayıncılarının değişik sayısal

platformlarda (kablo, uydu, karasal), özellikle program seçeneklerindeki uzmanlaşma ve çeşitliliğin bir sonucu olarak seyircilerin bölümlenme (fragmante) riski göz önüne alındığında, toplumu birleştirici özelliği olan farklı kalitedeki program ve hizmetlerle, yer alabilmesi için gerekli yasal, ekonomik ve teknik koşulların oluştuğundan emin olmalıdır.

Sayısal platformların sunduğu program çeşitliliğinin karşısında kamu hizmeti yayıncısının hizmetlerine ve programlarına, bu platformlar aracılığıyla erişimi garanti altına almak için, zorunlu taşıma kuralları (must-carry rules) mümkün olduğunca kamu hizmeti yayıncılarının lehine uygulanmalıdır.

iii.Kamu hizmeti yayıncılığının finansmanı

Oluşan yeni teknolojik ortamda kamu hizmeti yayıncılarına, sağlam ve uygun bir mali çerçeve sağlanmaması durumunda bu yayıncıların topluma ulaşma ve sağladığı katkı düzeyi düşebilir. Üye Devletler, programların satın alınması, yapımı, arşivlenmesi ve bazen de yayınlanmasında fiyat artışlarıyla karşı karşıya kalındığında, kamu hizmeti yayıncılarına görevlerini yerine getirmeleri için gerekli mali araçlara ulaşma imkânını sağlamalıdırlar.

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin 27 Ocak 2004 tarihinde Kamu Hizmeti Yayıncılığı konusunda aldığı 1641 Sayılı Tavsiye Kararı'nda, üye Devletlerden güçlü ve kuvvetli bağımsız bir kamu hizmeti yayıncılığı tesis etmelerini, mevcut yapılarını sayısal çağa uyarlarlarken kamu hizmeti yayıncılarının editoryal bağımsızlığına ve kurumsal özerkliğine müdahalelerden uzak kalınmasını önermiştir. Ayrıca kamu hizmeti yayıncılığının işlevsel olabilmesi için hukuki, kurumsal ve mali çerçevesinin tanımlanmasını, izleyicilerin ve sayısal çağın gereklerine göre

modernleştirilmelerini, eğitim ve öğrenim programları düzenleyerek gazetecilerin sayısal medya ortamıyla uyumlaştırılmasını önermiştir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 27 Eylül 2006 tarihinde benimsenen kamu hizmeti yayıncılığının bağımsızlığının güvence altına alınmasına dair Bildiri: Bu bildiride siyasi ve ekonomik müdahaleye karşı kamu hizmeti yayıncılarının bağımsızlığını güvence altına almak amacıyla, üye Devletlere (96) 10 Sayılı Tavsiye Kararını uygulama yönünde çağrıda bulunulmuştur. Raporda uygun, güvenli ve şeffaf bir finansman çerçevesi içinde kamu hizmeti yayıncılığının editoryal bağımsızlığı ve kurumsal özerkliğinin, tutarlı bir politika ve yeterli bir yasal çerçeveyle güvence altına alınması ve belirlenen bu politika ve çerçevenin etkin bir biçimde uygulanması gerekliliği vurgulanmaktadır.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 31 Ocak 2007 tarihli toplantısında aldığı "Bilgi Toplumunda Kamu Medya Hizmeti hakkındaki (2007) 3 sayılı Tavsiye Kararı'nda, kamu medya hizmeti kuruluşlarının sayısal çağla uyumlaştırılmasını teminen üye Devlere önemli çağrılarda bulunulmuştur. Bunlar;

> i. kamu medya hizmeti görevini açık bir şekilde belirleyerek ve kamu medya hizmeti kurumlarının görevlerini daha iyi yerine getirmelerini ve bu kurumların medyanın mevcut hızlı değişimine, teknolojik ortama ve izleyicilerin izleme ve dinleme alışkanlıkları ve beklentilerindeki değişimlere uyum göstermelerini teminen yeni teknolojik yöntemleri kullanabilmelerini sağlayarak, kamu medya hizmetinin temel rolünü yeni sayısal ortamda güvence altına almaya;
>
> ii. yeni iletişim hizmetlerini özellikle kapsayan ve bu hizmetlerde kamu medya hizmeti kurumlarının potansiyellerini tam olarak kullanmalarını temin eden ve özellikle demokratik, sosyal ve kültürel katılımı, diğerlerinin yanı sıra yeni etkileşimli teknolojilerin yardımıyla da geliştirebilmelerini sağlayan

özel hükümleri, kamu medya hizmeti görevi için oluşturdukları müstakil yasalara ya da düzenlemelere, henüz dâhil etmemişlerse, dâhil etmeye;

iii. kamu medya hizmeti kurumlarına güvenli ve uygun bir finansman ve kurumsal çerçeve yoluyla üye Devletler tarafından üstlendirilen işlevi şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde yerine getirmeleri için gerekli hükümleri güvence altına almaya;

vi. Avrupa elektronik medya ortamının kamu/özel ikili yapısına saygı göstererek ve pazar ve rekabet hususlarını gözeterek, kamu medya hizmeti kurumlarına bilgi toplumunun zorluklarına karşı tam anlamıyla ve etkin çözüm bulmalarına olanak sağlamaya;

v. azınlık ve özürlü gruplar da dâhil olmak üzere tüm bireyler ve sosyal gruplar için kamu medya hizmetine geniş teknolojik imkânlar aracılığıyla evrensel erişim sunulmasına davet eder.

Avrupa Birliği'nin Görsel-işitsel Medya Hizmetleri Yönergesi (Madde 9) : Yönerge, kamu hizmeti yayıncılığına ilişkin olarak 25 Ocak 1999 tarihinde yapılan AB Konseyi ve Üye Devletler Hükümet Temsilcileri toplantısında alınan İlke Kararı, kamu hizmeti yayıncılığı görevinin yerine getirilmesinin, kamu hizmeti yayıncılığının teknolojik ilerlemeden fayda sağlamaya devam etmesini gerektirdiği hususunu teyit etmiştir. Özel ve kamu görsel-işitsel medya hizmeti sağlayıcılarının birlikte var olmasının, Avrupa görsel-işitsel medya pazarını farklılaştıran bir özellik olduğunu belirtmiştir.

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin 19 Mart 2009 tarihli, Kültür, Bilim ve Eğitim Komisyonunca hazırlanan 11848 Sayılı "Kamu Hizmeti Yayıncılığının Finansmanı" başlıklı Rapor: Bu raporda, kamu hizmeti yayıncılığının bir bütün olarak bireylerin ve toplumun bilgi, eğitim ve kültür gereksinimlerinin karşılanmasında temel

rol oynamaya devam ettiği vurgulanmaktadır. Ulusal kanun koyucuların, ulusal ve bölgesel durumlar ve gereksinimlere göre kamu hizmeti yayıncılığının özel görevi, yapısı ve finansman şekli üzerinde karar verme yetkisine ve sorumluluğuna haiz oldukları belirtilmektedir. Değişen kullanıcı talepleri ve kamu yayınlarına olan azalan talep göz önüne alınarak, kamu hizmeti yayıncılığının farklı ortamlardan yapılan yeni yayıncılık yöntemlerini ve teknolojilerini (internet, sayısal yayıncılık, isteğe bağlı hizmetler, etkileşimli hizmetler, vb.) kullanabilmelerini ve bu yeni hizmetlerine de herkesin eşit, adil biçimde erişmesinin temin edilmesi gerekli olduğu belirtilmiştir. Raporda ayrıca Kamu hizmeti yayıncılığının finansman usulü, kamunun çıkarını ilgilendirdiğinden kamu hizmeti yayıncılarının verdikleri görsel-işitsel içerik ve hizmetlere ilişkin kalite standartlarını karşılama zorunluluğu olduğu belirtilmiştir. Bu sebeple; kullanıcıların değerlendirmeleri de dâhil olmak üzere verilen içeriğin ve hizmetin kalite kontrolü hususunda kamusal hesap verebilirlik mekanizmalarının kurulması önerilmiştir. Kamu hizmeti yayıncısı kuruluşların amaçları ve görevleri dışında ticari faaliyetlerde bulunmaması ve yayıncılık pazarında rekabeti bozacak şekilde etkide bulunmamasının sağlanması için kanun koyuculara sınırları belirlemeleri için görev düştüğü raporda ayrıca belirtilmiştir. Rapor "2005 yılı Kültürel İfadelerin Farklılığının Korunması ve Geliştirilmesi UNESCO Konvansiyonu" ile kamu hizmeti yayıncılığı tarafından kültürel ifadelerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi ve bunlar için uygun mali desteğin sağlanması konusunda kamusal fon ve desteklerden faydalandırılmasını da talep etmiştir. Ayrıca, rapor; kamu hizmeti yayıncısının görevleri, amaçlarının açıkça tanımlanması, bağımsızlığının güvence altına alınması, sayısala geçişte yeterli oranda radyo-frekans spektrumuna sahip olmasının sağlanmasını tavsiye etmektedir. Raporda ticari yayıncı kuruluşlarının da kamu hizmeti yayıncısı kuruluşlar gibi kamu hizmeti görevleri yüklenmeleri için imkânların araştırılması istenmiştir.

2.5. Kamu Hizmeti Yayıncılığında Değişim

Yaklaşık 90 yıllık "yayıncılık" tarihine bakıldığında, çok önemli değişiklikler tespit edilmektedir. Eskiden günlük yayın süresi sadece birkaç saat olan tek bir ulusal radyo kanalından oluşan yayıncılık, günümüzde çoklu kanal sistemlerine geçilmesi, tüm dünyada yaşayan izleyicilere ve dinleyicilere 24 saat boyunca radyo ve televizyon yayınları ulaştırılmasıyla çok değişmiştir. Yine geçmişte kamu tekelinde olan yayıncılık, günümüzde "ikili sistem" olarak bilinen, kamu yayıncıları ile yan yana çalışan ve rekabet halinde bulunan ve sayıları gün geçtikçe artmakta olan birçok özel, ticari medya şirketleri ile birlikte yapılmaktadır.

Bugün geldiğimiz nokta birçok sosyal, ekonomik ve politik değişikliğin sonucudur. Örneğin 1920'li ve 30'lu yıllarda parlamento ve hükümetlerin iradesi, yayıncılığın kamu yönetiminde olması yönündedir. Ancak yaşanan teknolojik gelişmeler bu alandaki kamu tekelini gerekçesiz hale getirmiştir. 1950'li yıllarda canlı resimlerin radyo dalgaları yoluyla oluşturulup, iletilebilmesi mümkün hale geldiğinde, yani televizyon ortaya çıktığında, özel yayıncıların da sürece katıldıkları görülmüştür.

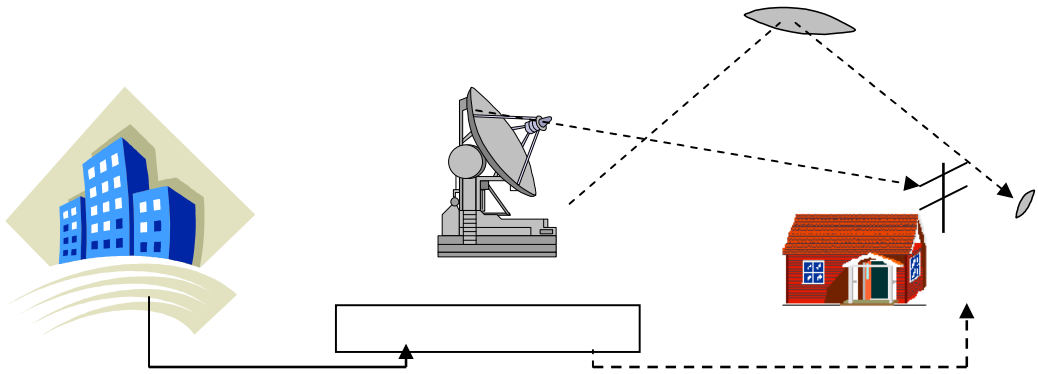
Aradan geçen yaklaşık yarım yüzyıllık zaman diliminde yaşananlar ise, yayıncılık kavramını bambaşka boyutlara taşımıştır. Bu süreci belitleyen çok önemli 4 etmeni şöyle sıralayabiliriz: teknolojide, pazarda, hükümet ve parlamentoların etkilerinde ve kullanıcı davranışlarında meydana gelen değişiklikler.[107]

2.5.1. Teknolojideki Değişim: Sayısal Devrim

Bu alandaki değişiklikler, şekil 1'de gösterildiği biçimde üç bölüm *halinde içerik üretimi, içerik dağıtımı* ve *evlerde tüketim zinciri* şeklinde özetlenebilir. Medya

[107] Christian S. Nissen, *Bilgi Toplumunda Kamu Medya Hizmeti*, Çev. İrfan Dündar Erentürk, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Ankara, 2007, s. 13.

şirketlerinin *analogdan sayısala geçişiyle birlikte oluşan üretim sistemlerindeki değişimler* teknik, idari ve ekonomik açıdan dev bir çabadır. İlk bakışta *dağıtım* alanında en çarpıcı yenilik, sayısal teknolojinin dağıtım sistemlerinin kapasitesinin genişletilmesini mümkün kılmasıdır. Mevcut sıkıştırma standartlarıyla dörder adet sayısal radyo ve TV kanalı, ister kablo, ister uydu ya da ister karasal şebekede olsun, sadece tek bir analog kanalın bant genişliği kullanılarak taşınabilinmektedir.



İçerik Üretimi	***Taşıma / dağıtım***	***Tüketim***
• Yeni sayısal üretim altyapısı ve donanımı • Yeni tümleşik Bilişim Teknolojilerine dayalı üretim sistemleri ve • İş akışı ve personelin yeniden yapılandırılması	• Dağıtım sistemlerinin sayısallaştırılması • Şifreleme ve abone yönetimi • Yeni müşteri hizmetlerinin eklenmesi	• Yeni sayısal alıcı teknolojisi • Alıcı cihazların yeni birleşimleri • Etkileşimlilik ve diğer yeni hizmetler

Şekil 1. İçerik üretimi, taşıma ve tüketimin sayısallaşması[108]

Şu anda uydu ve kablo sistemlerinin çoğu sayısal hale getirilmiştir. DAB (Sayısal Ses Yayıncılığı) ve DVB (Sayısal Görüntü Yayıncılığı) sayısal yayıncılık sistemleriyle Avrupa'daki tüm karasal şebekeler, bir kaç yıl içinde tamamıyla sayısal iletime dönüştürülmüş olacaktır.

[108] C. S. Nissen, 2007, s. 15.

Frekans kullanımının etkin hale getirildiği bu ilerleme, yeni çoklu kanal sistemleri için bant genişliği sunacaktır. Karasal şebekelerin kapasitesi özel durumlara dayalı olarak muhtemelen 20–50 kanal kadar daha az sayıda olacaktır. Bunun da ötesinde, müşteri ilişkileri yönetimi alanında "eşik bekçileri" (gate-keepers) adıyla anılan tamamıyla yeni işlevler de geliştirilecektir.[109]

Günümüzde geleneksel "yayın" dağıtım sistemine (tek noktadan çoklu noktaya) ek olarak, geleneksel olarak kullanmaya alıştığımız telefon sistemine benzeyen yeni (tek noktadan tek noktaya) sistemleri görmekteyiz. Geniş bant dağıtımının farklı sürümleriyle internet, tamamıyla yeni iletişim biçimlerine temel oluşturmakta ve kendi içinde geleneksel kamu yayıncılarına meydan okuyan özellikler içermektedir.

Zincirin en son halkasını *tüketim* oluşturmaktadır. "Aboneli ev cihazları" tanımı bile medya tüketimi söz konusu olduğunda her geçen gün daha da eskimekte, her gün medya kullanımı ve mobil cihazların ve el cihazlarının sayısı artmaktadır. Tüm alıcılar bilgisayar halini almakta, metin, ses ve resimlerle istenilen her şey yapılabilmektedir. Örneğin el cihazları; hem telefon olarak, hem radyo hem de TV veya video olarak internete bağlanabilmektedir. Aynı tümleşik cihazlar evdeki sabit elektronik cihazlarda mevcut durumdadır.

2.5.2. Pazardaki Değişim

Eski tekelciler olan kamu hizmeti yayıncıları için medya "pazarı", göreceli olarak yeni bir olgudur. 70'li ve 80'li yıllarda Avrupa medyasının serbestleşmeye başlamasından günümüze kadar bir medya pazarı gelişmiştir. Bu noktada *uluslararasılaşma* ve *yoğunlaşma* kavramları önemli etkiler yaratmıştır.

[109] C. S. Nissen, 2007, s. 15.

Uluslararasılaşma ile kastedilen, medya alanındaki ana oyuncuların uluslararası şirketler olduğu gerçeğidir. Bu şirketler ülke topraklarına ve ülkelerdeki kültürel miras ve yükümlülüklere aldırış etmemekte, hiçbir sınır, ulusal bağ tanımamaktadırlar.[110]

Yoğunlaşma kavramı ise, medya pazarındaki mülkiyet yapısını tanımlamakta kullanılır. Kamu yayıncıları yalnızca radyo ve televizyon alanında faaliyette bulunurken, ticari yayın kuruluşlarının çoğu, dergi, radyo, film, TV ve müzik gibi çok daha geniş bir yelpazede faaliyet yürütmektedirler.[111] Böyle bir ortamda *yatay yoğunlaşma*dan söz edilmekte ve basın özgürlüğü ve editoryal bağımsızlıkla ilgili ciddi kaygılar oluşmaktadır. Medyanın içerik ve konseptlerinin oluşturulması ve geliştirilmesi, üretimden kanal kontrolüne, dağıtımına ve tüketimine kadar olan değer zinciri boyunca oluşan yoğunlaşmaya ise dikey yoğunlaşma denilmekte ve bu durum en az yatay yoğunlaşma kadar önem taşımaktadır.

2.5.3. Parlamentoların ve Hükümetlerin Etkisindeki Değişim

Tekel zamanında parlamentoların ve hükümetlerin, vatandaşlara yayınlanan radyo ve TV kanalları ve programları üzerinde tam kontrolü bulunmaktaydı. Tekelcilik terk edilmeye ve elektronik medya pazarı serbestleştirilmeye başlandığında kamu kontrolü yavaşça ortadan kaybolmuştur. Büyük ulus ötesi medya kuruluşlarının doğuşuyla birlikte ulus ötesi geniş kara alanlarını kapsayan sınır ötesi uydu yayınlarının dağıtımındaki gelişmeler, bu eğilimi hızlandırmıştır. Örneğin; serbest kurallara sahip bir diğer ülkedeki uyduya kolayca bağlanmak suretiyle TV reklamları için oluşturulan ulusal kurallardan olduğu kadar ulusal program üretimi ve müzik için getirilen ulusal kotalardan da kaçmak mümkün olabilmektedir. İçeriğin internet yoluyla dağıtımının

[110] C. S. Nissen, 2007, s. 16.
[111] a.g.e., s. 16.

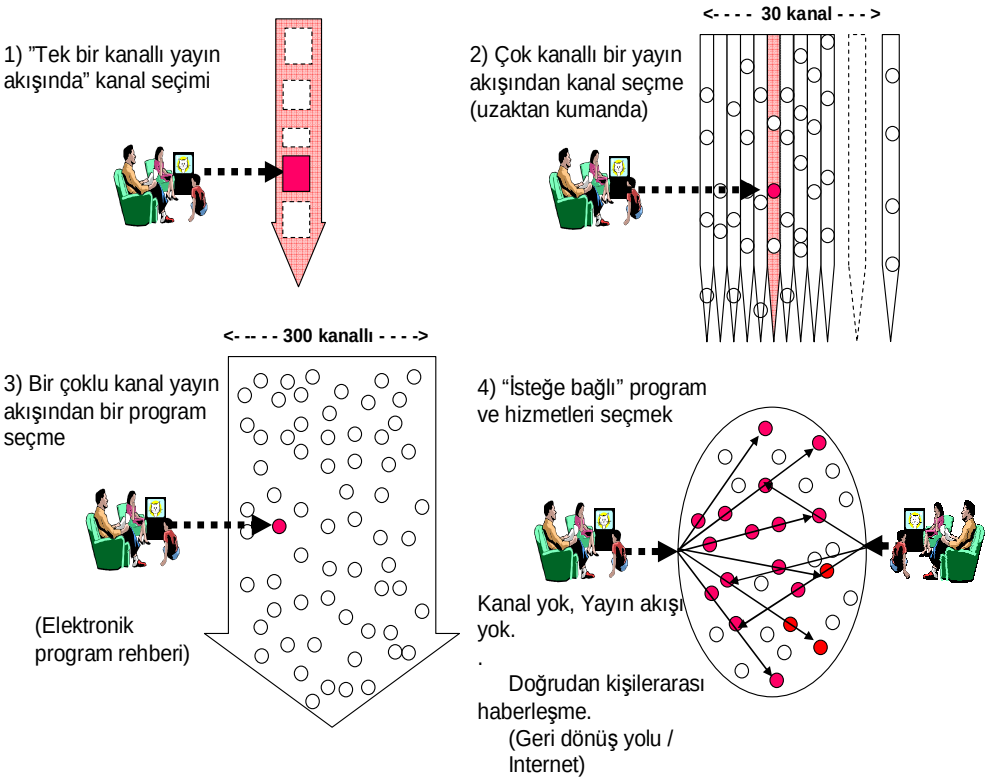
yapılabilmesi, kamu kontrolü dışında kalan bu açık, uluslararası pazara ek güç kazandırmıştır.

Medya pazarının uluslararasılaşması ve kamu kontrolünün azalması ile içeriğin serbestleşmesi iki farklı açıdan incelenebilir. Bir açıdan bakıldığında topluma çok daha fazla seçme özgürlüğü sunulmaktadır. İzleyici ve dinleyiciler radyo dinleyip, TV izlemek istediklerinde artık sadece devlet kontrolündeki kanal ve programları kullanmaya zorlanamayacaklardır.

İkinci açıdan bakıldığında, bu yeni medya düzeninin özgür tercih yapma ve çok daha fazla çeşitlilik sunup sunmadığı sorgulanabilir. TV programları sürekli genişlemekte olan ve içerik için yeterli finansman bulunamayan bir pazarda şiddetli rekabet yaşayan ticari kuruluşlar arasında alınıp, satılan bir uluslararası mal halini almıştır. Bu tür bir pazarın, Avrupa'nın tipik özelliğini oluşturan küçük dil gruplarına ve ulusal alt kültürlere yönelik birçok farklı programlara ve deneysel karakterli içeriğe çok az yer veren aşırı homojen bir yapıya dönüşmeye eğilim göstereceği oldukça açıktır.

2.5.4. Kullanıcı Davranışlarında Değişim: Edilgen İzleyiciden Etkileşimli Bireye Dönüşüm

Radyo ve televizyon yayıncılığının gelişimi, kültürel ve eğlenceli olduğu kadar, hem teknik hem de eğitim açısından akılcı ve müthiş bir devrimdi. Ancak, iletişim açısından ele alındığında radyo ve televizyon bir iletişim yöntemi olarak yazılı metinle karşılaştırıldığında dezavantajlı durumdaydı. Okuyucu okuduğu materyal üzerinde kullanıcı açısından tam bir kontrole sahipti. İnsanlar *ne* okuyacağına, *ne zaman* okuyacağına ve *nerede* okuyacağına karar verebiliyorlardı. Ara vermek mümkündü, istediğinde metne geri dönüp, okumaya devam edilebiliniyordu.



Şekil 2. Kullanıcı davranışındaki değişim.[112]

Yayıncının ortaya çıkmasıyla birlikte bu özgürlük yok oldu. Artık yayıncı; *ne, ne zaman* ve *nerede* olacağına karar veriyordu. Radyo ve televizyon bir "akış" içinde yayımlanmaktadır. Bunun, hem programların hazırlanışı hem de radyo ve televizyon kanallarının hazırlanış biçimi ve izleyici ve dinleyiciler tarafından programların nasıl seçildiği ve kullanıldığı üzerinde temel bir etkisi vardı. Bu özellik, radyo ve televizyonu kitle iletişim araçları yapan özellikler olup, medyaya kamuoyunu daha iyi ya da daha kötü yönde etkileme gücü vermekteydi.

[112] C. S. Nissen, 2007, s. 16.

Şekil 2'de görüleceği üzere, sayısal devrim yıllar içinde kullanıcının medya ile etkileşimini tamamen değiştirmiştir. Alıcı ile tümleşik sayısal "kişisel video kaydedicilerin" (PVR) kullanımıyla birlikte izleyici, kanallardaki yayın akışının sınırlamalarını ortadan kaldırmak için daha yeni ve iyi imkânlara sahip olmuştur (kullanıcı program yayınını istediği zaman izleyebilmektedir). Geri dönüş kanalının ortaya çıkmasıyla birlikte gelen etkileşimli (enteraktif) hizmetler, internetten de bildiğimiz "isteğe bağlı kullanımının" yolunu açmakta ve bu da kullanıcıya, kitle iletişim araçlarıyla (radyo ve televizyon) elinden alınan "ne" istediğini seçme hakkını ve gücünü, ona geri vermektedir. Bu, ona doğrudan kişilerarası iletişim imkânı sağlayan tamamen yeni bir iletişim imkânı da sunmaktadır.

3. KAMU MEDYA HİZMETİ

Başlık 2.5 altında ayrıntılandırıldığı üzere, medya pazarındaki tüm unsurlarda (hükümetler, ticari işletmeler, teknolojik yapılar, kullanıcılar vb.) meydana gelen dönüşüm süreci, kamu hizmeti yayıncılığı kavramını da dönüşmeye zorlamıştır.

"İletişimde yaşanan teknolojik gelişmelerin doğurduğu yeni dağıtım ortamları ve hizmetleri, demokratikleşme ve insan haklarının derinleşmesi ile birlikte liberal ekonomiye geçişin doğurduğu yeni sosyo-ekonomik değer zinciri içinde kültürel bir anlam bulan, bir zamanlar devlet radyo ve televizyonculuğu olarak anılan kamu hizmeti yayıncılığını, kamu tarafından kamunun ihtiyaçlarına dönük olarak verilen medya hizmeti"ne[113] dönüştürmüş, böylece karşımıza kamu medya hizmeti kavramı çıkmıştır.

Kamu medya hizmeti kavramın özgün biçimi olan "*public service media*", dilimizde "kamu hizmeti medyası"na karşılık gelmektedir. Ancak akademisyenlerle

[113] İ. D. Erentürk, 2009, s. 11.

yapılan görüş alışverişi sonucunda "kamu medya hizmeti" kavramının kullanılmasının daha yerinde olacağına karar verilmiştir.[114]

Kamu medya hizmeti kavramı ilk olarak, Avrupa Konseyi Bilgi Toplumunda Kamu Hizmeti Yayıncılığı Uzmanlar Grubu için Nissen tarafından hazırlanan "Bilgi Toplumunda Kamu Medya Hizmeti" isimli raporda kullanılmıştır. Bu rapordan sonra, 17-18 Ekim 2006 tarihlerinde Strazburg'da düzenlenen Bilgi Toplumunda Kamu Hizmeti Yayıncılığı Uzmanlar Grubu 4. Toplantısı'nda, Uzmanlar Grubu'nun adının "Bilgi Toplumunda Kamu Medya Hizmeti Uzmanlar Grubu" olarak değiştirilmesi kararlaştırılmıştır.[115] Bu şekilsel değişiklik oldukça anlamalıdır. Toplantı raporunda bu değişikliğin gerekçesi olarak *"Grubun çalışmalarının yalnızca kamu hizmeti yayıncılığından ziyade, kamu medya hizmetine odaklanmasını temin etmek"*[116] açıklaması yapılmıştır.

Tablo 2. KHY / KMH'nin kültüre ilişkin görevleri[117]

KHY'nin geleneksel görevleri	KMH'ye yüklenen görevler
• Ulusal kültür ve kimliğin (azınlıkların yanı sıra) korunması ve geliştirilmesi • Kültüre evrensel erişim sunmak • İzleyicinin kültürel yeterliğini yükseltmek • Yeni görsel-işitsel eserler yaratmak • Yaratıcı beceriyi desteklemek ve geliştirmek • Yerli görsel-işitsel yapımlara yatırım yapmak • Kültürel olayları kolaylaştırmak • Yurtdışında ulusal kültürleri geliştirmek	• Azınlıklara ve göçmen topluluklara onların kültürel ve dilsel gereksinimlerini karşılayacak şekilde hizmet sunmak, ancak nüfusun kalanıyla bütünleşmelerine engel olmamak • Bölgedeki diğer ülkelerin halklarıyla bir hısımlık ve anlayış duygusu geliştirmek (özellikle söz konusu ülke bazı uluslararası bütünleşme sisteminde yer alıyorsa) • Ülke içinde ve uluslararasında kültürler arası ve dinler arası diyalogu geliştirmek • Kültürel çeşitliliğin benimsenmesini ve saygıyı geliştirmek, aynı zamanda bir taraftan da izleyiciye dünyanın başka yerlerindeki halkları da tanıtmak • Sayısal uçurumu önlemek ya da azaltmaya çalışmak, öyle ki hiçbir kimse yeni teknolojiler yoluyla kültüre erişimden alıkonulmasın

[114] C. S. Nissen, 2007, s. 12.
[115] *Bilgi Toplumunda Kamu Hizmeti Yayıncılığı Uzmanlar Grubu 4. Toplantısı'nın raporu.* http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/MC-S-PSM/MC-S-PSB(2006)006_en.asp#TopOfPage (16.06.2011)
[116] a.g.e., s. 3.
[117] Karol Jakubowicz, *Public Service Broadcasting: a new beginning or the beginning of the end?*, 2007, s. 18. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/PSB_Anewbeginning_KJ_en.pdf (16.06.2011)

Bu gerekçe, oldukça isabetli bir şekilde "yayıncılık" ile "medya" kavramları arasındaki ayrımı ortaya koymuştur. Artık geleneksel yayıncılık medyanın bir parçası haline gelmiştir. Radyo ve televizyon yayıncılığı; internet/elektronik medya, mobil TV/radyo, IPTV, uydu, kablo ve karasal sayısal yayıncılık gibi farklı iletişim ortamları üzerinden dağıtılmaya başlanmış, geleneksel yollarla üretilen ve dağıtılan yayıncılığın peşi sıra yeni sayısal görsel-işitsel hizmet türleri gelişmiş ve kullanım açısından "medya" tanımı içinde konumlandırılmıştır.

Tablo 3. KHY / KMH'nin sosyal birlikteliğe ilişkin görevleri[118]

KHY'nin geleneksel görevleri	KMH'ye yüklenen görevler
• Sosyal birlikteliği geliştirmenin ve tüm izleyicileri bütünleştirmenin bir yolu olarak toplumun tümü için programlarda bir atıf noktası yaratmak • Programlarda (ya da işe alımlarda) her tür ayırımcılığı dışlamak	• Kamu medya hizmeti sayısal uçurumun ve dışlamanın yok edilmesine şu şekilde katkıda bulunmalıdır: • Birçok yeni içerik sağlayıcı arasında insanlara bir fener ışığı gibi yön ve hizmet vererek güçlü ve tanınabilen program ve kurumsal markaları geliştirmek • Tüm sayısal platformlarda yer alarak ve böylece onlara erişimi cezbederek kazanmak. • İnternet ve etkileşim kaynaklarlıyla geleneksel yayın içeriğini desteklemek • Etkileşimli çoklu-ortam hizmetleri, bağımsız ve destekleyici web-hizmetleri sunmak • Çevrimiçi dünyada içeriğine inanılır ve güvenilir bir rehber olarak, güven tesis etmiş üçüncü bir taraf gibi hizmet vermek • Özellikle internetin kullanımında olmak üzere, bilgi toplumundaki gereçlerin farkındalığını ve sayısal medya okuryazarlığını faal olarak geliştirmek • Ticari içerik sağlayıcılar tarafından ihmal edilen grupların yanı sıra bilgi toplumunun gereçlerini kullanmaları amacıyla azınlıkları teşvik etmek için yerel ve azınlık dillerinde içerik sunmak • API, CA/CI gibi açık standartları geliştirmek

[118] K. Jakubowicz, 2007, s.18.

Kamu medya hizmeti kavramının medya literatürüne 2006'da kazandırılmış olmasına karşın, birçok ulusal ve uluslararası aktör tarafından "kamu hizmeti yayıncılığı"nın kullanılmaya devam ettiği gözlemlenmektedir.[119] Bu durumun, ilgili tarafların konu hakkındaki bilgisizliklerinden kaynaklanmadığı açıktır. Kamu hizmeti yayıncılığı kavramının kullanımdan düşmemesinde, bu kavramın sahip olduğu "eğlendirmek", "haber vermek", "eğitmek" gibi geleneksel işlevlerin yanında "eşit erişim", "kalite", "eşitlik ve denge", "bağımsızlık ve özerklik", hesap verebilirlik" gibi özelliklerin kamu medya hizmeti için de geçerli olmasının payı büyüktür.

Tablo 4. KHY / KMH'nin siyasal vatandaşlık ve demokrasiye ilişkin görevleri

KHY'nin geleneksel görevleri	KMH'ye yüklenen görevler
• Demokrasiye yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde hizmet etmek • Yetkili makamlara karşı sivil toplumu temsil etmek • Kamusal tartışmalar için bir forum sağlamak • Hükümetin bir gözetmeni olarak hizmet görmek	• Vatandaşları uluslararası organizasyonların çalışması hakkında bilgi sahibi etmek • Bir kamusal alan oluşmasına ve sivil toplum unsurlarına bölgesel, kıtasal ve küresel düzeylerde katkıda bulunmak • Uluslararası ve küresel organizasyonların bir gözetmeni olarak hizmet görmek • Siber-uzamın bireylerin sanal topluluklara katılabilmesine ve kendi toplumlarından ve uluslarından kopabilmesine imkân tanıdığı günümüzde sosyal sermayeye toplumsal bir aidiyet ve ulus-devlete karşı ortak sorumluluk duygusu geliştirmek

Gelinen noktada özetlemek gerekirse kamu medya hizmetinin görevi, evrensel erişim sunarak kamunun tüm üyeleri için bir referans noktası olmak; tüm bireylerin, grupların ve toplulukların sosyal birlikteliği ve bütünleşmesi için bir faktör olmak (tablo 3); yüksek etik ve kalite standartlarına uyan yenilikçi ve değişken içerikli ve tarafsız, bağımsız haber ve yorum için bir kaynak olmak; bireylerin daha geniş demokratik katılımını geliştirmede bir yol ve çoğulcu kamu tartışması için bir forum olmak (tablo 4) ve ulusal çeşitliliğin ve Avrupa kültür mirasının daha çok ilgi görmesi ve

[119] Kamu hizmeti yayıncılığı kavramının hala kullanımda olduğuna ilişkin örnekler için bakınız: Toby Mendel, *Public Service Broadcasting: A Comperative Legal Survey*, UNESCO, Paris, 2011

yaygınlaşmasına (tablo 2), görsel-işitsel yaratıma ve üretime (tablo 5) etkin katkı sağlayıcı olmaktır.

Tablo 5. KHY / KMH'nin eğitime ilişkin görevleri

KHY'nin geleneksel görevleri	KMH'ye yüklenen görevler
• Okul ve eğitim programları yayınlamak • Açık üniversite gibi projeler başlatmak	• Ömür boyu öğrenim sistemlerine katkı sağlamak • E-öğrenmeye katkıda bulunmak • 21. yüzyılın gereksinimlerine eğitim içeriğini eklemek

4. KAMU MEDYA HİZMETİ YÖNETİŞİMİ

Yönetişim kavramı, "yeni bir yönetim sürecine ya da toplumun nasıl yönetileceğine ilişkin yeni bir yönteme atıfta bulunarak, yönetimin anlamındaki bir değişmeyi ifade etmektedir.[120] Sözcük, genellikle, bir "uzlaşma"ya, merkez ya da üstün otorite dışında başka aktörlerin de yönetim sürecine dahil edilebileceğine, devletin/yönetimin "etkinleştirilmesi"ne ve yönetimin esnekleştirilmesine atıfta bulunmaktadır. Yönetişim, çoklu aktörlerin rol oynadığı, hiyerarşiler yerine karşılıklı etkileşimlerle belirlenen bir yönetim sürecini ifade etmektedir.[121]

Yönetişim kavramının literatürde uzun süredir kullanılıyor olmasına karşın kamu medya hizmetine ilişkin olarak yönetişim kavramı görece yenidir. Bu kavram öncelikle, kamu medya hizmeti kuruluşların yönetim açısından sorumlu oldukları parlamento ve hükümet ile olan ilişkilerini, ardından da asıl sorumlu oldukları toplumla olan ilişkilerini nasıl yürüttükleriyle ilgilidir. Burada karşımıza, kamu medya hizmeti kuruluşunun editoryal bağımsızlığı ve özerkliği meseleleri çıkmaktadır. Kamu medya hizmeti

[120] Özge Uğurlu, *Yönetişim Kavramı Ekseninde Örgütsel Süreçlerin Değerlendirilmesi: Erdemir T.A.Ş. Özelleştirme Örneği*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2008, s. 25.
[121] a.g.e., s. 25.

kuruluşları bir taraftan hükümet ve parlamento ile ilişkilerini editoryal bağımsızlık ve özerklik ilkelerine göre sürdürmekte, diğer taraftan da kamu çıkarını gözetmektedirler. Bu noktada kamu medya hizmeti kuruluşunun "devlet radyosu ve televizyonu" olmadığı gözden kaçırılmamalıdır. Tam tersine kamu medyasının toplumun ve vatandaşların çıkarlarını, devletin ve devlete ait siyasi makamların yaptığı yanlışlıklara karşı koruma yükümlülüğü bulunduğu her zaman hatırda tutulmalıdır.

Avrupa Konseyi Medya ve Yeni İletişim Hizmetleri Yürütme Komitesi (CDMC)'ne bağlı olarak faaliyette bulunan Bilgi Toplumunda Kamu Medya Hizmeti Yönetişimi Geçici Danışma Grubu'nun 21-22 Mart 2011 tarihlerinde Strazburg'da düzenlenen 3. toplantısında, kamu medya hizmeti yönetişimi konusunda iki ayrı metin taslağı hazırlanmıştır. Bunlardan ilki, kamu medya hizmeti yönetişimine ilişkin Bakanlar Komitesi Bildiri taslağıdır. Taslakta güdülen amaç, karşılaşılan zorlukların çözümü konusunda yönetişim kavramını tanımlayarak ve hükümetleri ve kamu medya hizmeti sağlayıcılarını, bu çözümü benimsemeleri için teşvik ederek, kamu medya hizmetinin karşılaştığı zorlukları gözler önüne sermek ve bağımsız ve iyi işleyen bir kamu medya hizmeti için Üye Devletlere çağrıda bulunmaktır. Taslak, ana hatlarıyla şu şekildedir:[122]

> 1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)'nin 10. maddesi ile güvence altına alınan ifade özgürlüğü ve özgür ve çoğulcu bir medya, gerçek demokrasi için vazgeçilmezdir. Medya, kamuyu ilgilendiren genel konularla ilgili tartışmaları gündeme taşıyarak ve bilgi aktararak kamuoyu oluşturur. Bakanlar Komitesi, tüm üye devletlere, ifade ve haber alma özgürlüğüne ilişkin temel hakkı AİHS'nin 10. maddesi ile uyumlu olarak güvence altına alma sorumluluklarını hatırlatmaktadır.

[122] Kamu medya hizmeti yönetişimine ilişkin Bakanlar Komitesi Bildiri taslağı http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/MC-S-PG/MC-S-PG_2011_002rev4%20Draft%20declaration%20of%20the%20Committee%20of%20Ministers%20on%20public%20service%20media%20governance.pdf (16.06.2011)

2. Demokratik bir toplumda, insanlar kendileriyle ilgili konuları öğrenebilmeli, bunlara katkı yapabilmeli ve karar alma süreçlerine katılabilmelidir. Kamu medya hizmeti, tüm izleyicilerin gereksinimlerini karşılayacak yüksek kalitede bir içerik çeşitliliği ve tarafsız haberlere uygun koşullarda erişim sağlayarak, bu hakkın kullanılmasında çok önemli bir görev üstlenmektedir. Yeni interaktif içerik ve platformlar, kamu medya hizmetine, görüş alışverişinde bulunmak için çok canlı bir kamusal ortam fırsatı vermektedir. Editoryal olarak bağımsız olan kamu medya hizmeti, platformların, hizmetlerin ve medyanın aşırı yoğunlaşması dolayısıyla oluşabilecek gücün kötüye kullanımını dengelemeye yardımcı olur ve medya çeşitliliğini destekler. Kamu medya hizmeti, demokratik değerlerin teşvik edilmesi ve çoğulculuk, tarafsızlık, yenilik ve yaratıcılığın desteklenmesi konularındaki sorumluluklarını yerine getirmek için bağımsız, hesap verebilir ve şeffaf olmalı, ayrıca yeterli personele ve donanıma sahip bulunmalıdır.

3. Bakanlar Komitesi, kamu medya hizmetinin bağımsızlığı için gerekli örgütsel, politik ve hukuki koşulları güvence altına almaları ve kamu medya hizmetinin işlevini yerine getirebilmesi için yeterli araçları sağlamaları konularında üye devletlere çağrıda bulunarak kamu medya hizmetine tam destek vermektedir. Bu bağlamda Bakanlar Komitesi, medya yoğunlaşması bağlamında medyanın demokrasideki rolünün korunmasına ilişkin Bildiri (31 Ocak 2001) ve "Kamu hizmeti yayıncılığının finansmanı"na ilişkin Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi 1878 (2009) sayılı Tavsiye Kararı'nın yanında (21 Nisan 2010), kamu hizmeti yayıncılığının bağımsızlığının güvence altına alınmasına ilişkin R (96) 10 Tavsiye Kararı'nı ve bilgi toplumunda kamu medya hizmetinin görevine ilişkin R (2007) 3 Tavsiye Kararı'nı kabul etmiştir.

4. Yeni iletişim ve bilgi teknolojilerinin gelişmesi, görevini yeni ve daha etkili yollarla yerine getirmesi için kamu medya hizmetine eşsiz bir fırsat sunmaktadır. Yeni teknoloji ve platformların gelişmesi, kamu medya hizmetinin izleyicileriyle daha dolaysız ve anlamlı bir iletişim kurmasına olanak tanımıştır. Bu durumda izleyiciler, pasif ve alıcı konumundan vatandaş, paydaş, katılımcı ve ortak üretici konumuna yükseltilmiştir. Bu durum, özellikle internet, mobil ve katılımcı medya kullanımları çok önemli olan genç izleyiciler için uygundur. Yeni platformların kabulü ve bunlara ayak uydurulması, kamu medya hizmetinin yeni görevleri yerine getirmesine yardım edecektir. Örneğin: sürdürülebilir kalkınma ve bilgi temelli bir ekonomi, eğitimli vatandaşların konumunun iyileştirilmesi, adil bir toplum, toplumsal kaynaşma, cinsiyet ve nesillerle ilgili olarak katılım ve temsil.

5. Bununla birlikte Kamu Medya Hizmeti, yeni sayısal medya ortamına geçerken birçok zorlukla karşılaşmaktadır.

6. Avrupa çapında artan finansal baskılar, kamu medya hizmetinin sürekli değişen rekabetçi bir pazarda istikrarlı ve yeterli kamu finansmanına ulaşması, karşılaştığı zorlukları artırmaktadır. Kamu medya hizmeti ayrıca, kamu finansmanını haklı göstermek için "kamusal değer"ini kanıtlamak zorunluluğuyla karşılaşmaktadır. Birçok olayda bu durum, harici bir gözetimi ve ek düzenleme gereklerini beraberinde getirmekte, bu da editoryal bağımsızlığı ciddi biçimde kısıtlamaktadır.

7. Dahası, kamu medya hizmetinin bağımsızlık ve özerkliği yasalarla güvence altına alınsa dahi, bunun devletle olan özel ilişkisi hiçbir zaman sorgulanmamakta, yeniden müzakere edilmemekte ve bazı durumlarda da editoryal bağımsızlık ve kurumsal özerklik tehlikeye girmektedir. Bakanlar Komitesi bu konudaki kaygılarını, 2006 yılındaki üye

devletlerde kamu hizmeti yayıncılığının güvence altına alınmasıyla ilgili Bildiri'de ifade etmiştir.

8. Sonuç olarak, görevlerini yerine getirirken yeni izleyici ve katılımcıların talep ve beklentilerine ayak uydurmaktaki güçlükler, kamu medya hizmetindeki kaynak ve yatırımların yeniden yönlendirilmesini ve yeni yetenek ve yönetim yaklaşımlarını gerektirmektedir.

9. Uygun bir yönetişim sistemi, hem üye devletlerin hem de kamu medya hizmetinin yeteneklerinin kesin belirleyicisidir. Kamu medya hizmetinin kamu çıkarına etkili yönetişimi çok önemli bir konudur ve demokratik bir toplumda iyi yönetişim kavramının özel bir örneğini oluşturur. Kamu medya hizmetinin görevlerini yerine getirebilmesi için, yönetişim kavramının, kamu medya hizmetini düzenleyen otoritelerin ve yönetimlerin görev tanımları ve düzenlemeleriyle ilgili dar anlayışın ötesine geçmesi gerekmektedir. Bu nedenle "Yönetişim", aşağıdakileri de geniş biçimde kapsayacak şekilde tanımlanmalıdır:

- devletin, kamu medya hizmetinin hesap verebilirliği ve bağımsızlığı arasında uygun bir denge sağlayacağı yasal çerçeve;
- kamu medya hizmetinin kamu çıkarına en iyi şekilde hizmet edeceği ve görevini en iyi şekilde yerine getireceği düzenlemeler ve uygulamalar;
- katılım, paylaşım ve etkileşimin farklı seviyelerini içeren paydaşlarıyla etkin ve anlamlı bir diyalog;

Bakanlar Komitesi,

- Hizmetleri ve içeriği aracılığıyla demokrasi ve çeşitlilik değerlerinin desteklenmesi görevi, kamu medya hizmetinin yeni dinamik medya

ortamında hala en önemli görevidir. Medyadaki kökten değişiklikler, kamu medya hizmetinin sosyal gelişme, kamu çıkarı, demokratik süreçlere katılma, kültürler arası anlayış, sosyal entegrasyon gibi ticari olmayan amaçlarını desteklemekteki hayati rolünü güçlendirmiştir. Bu da ancak, kamu medya hizmetinin şimdiye kadar sunduğu ve sunmaya da devam edeceği en yüksek mesleki standartlara bağlı kalarak, yüksek kalitedeki içerik ve hizmetlerin çeşitlendirilmiş bileşimi ile gerçekleşebileceğini deklare etmektedir.

- Herhangi bir platformda yayın yapan kamu medya hizmetinin editoryal ve örgütsel bağımsızlığını, finansmanını ve görevini kararlılıkla destekleyecekleri hususundaki üye devletlerin taahhütlerini hatırlatmakta ve tek seferde ya da zaman içinde yapılabilen bu desteklerin öneminin altını çizmektedir.
- Tüm Üye Devletleri kamu medya hizmeti yönetişimine yönelmeleri ve gerekli yasal ve örgütsel düzenlemeleri yapmaları hususunda davet etmektedir,
- Sivil toplumun ve geniş anlamda kamunun da dahil olduğu paydaşlarla farklı seviyelerde diyalog kurulmasını teşvik etmektedir.

Hazırlanan ikinci metin ise, kamu medya hizmeti yönetişimine ilişkin Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı taslağıdır. Bu taslak ise, bildiri taslağıyla bağlantılı olarak, hangi gelişim aşamasında olursa olsun (kamu hizmeti yayıncılığı aşamasındakiler de dahil) kamu medya hizmeti konusunda yeni yönetişim yaklaşımlarının ya da unsurlarının sürece dahil edilmesini kolaylaştıracak teknik araçları tanımlamaktadır. Taslak, ana hatlarıyla şu şekildedir:[123]

[123] Kamu medya hizmeti yönetişimine ilişkin Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı taslağı, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/MC-S-PG/MC-S-PG_2011_003rev4%20Draft%20recommendation%20of%20the%20Committee%20of%20Ministers%20on%20public%20service%20media%20governance.pdf. (16.06.2011).

1. Kamu medya hizmeti, yeni karmaşık medya ortamında azaltılmaması ya da vazgeçilmemesi gereken çok önemli bir kamu değeri oluşturmaktadır. Kamu medya hizmetinin özel rolü, demokratik toplumun değerlerini; özel olarak da insan haklarına saygı, siyasi çoğulculuk, vatandaşların güçlendirilmesi, toplumsal bütünleşme, kapsayıcılık ve kültürel çeşitliliği desteklemektir. Bakanlar Komitesi, medya yoğunlaşması bağlamında medyanın demokrasideki rolünün korunmasına ilişkin 2007 Bildirisi'nde, "yeterince donanıma ve finansmana sahip kamu medya hizmeti kuruluşunun, yanlış bir medya yoğunlaşması durumunda medya gücünün kötüye kullanılma riskini dengelemeye katkı sağlayabileceğini" vurgulamıştır. Aslında, eğer kamu medya hizmeti zayıfsa, orada bir demokratik eksiklik vardır çünkü kamu medya hizmeti demokratik toplumlarda medya sistemlerinin çok temel bir bileşenini temsil eder.

2. Kamu medya hizmetinin öncelikli görevi, toplumsal gelişme, demokratik süreçlerde kamu çıkarı, kültürler arası anlayış ve sosyal entegrasyon gibi toplumsal fayda amaçlarını desteklemek ve bu amaçları yüksek kalitede bir içerik ile gerçekleştirmektir. Tarafsız bilgi ve farklı siyasi görüşlerin önemli bir kamusal kaynağı olarak, siyasi ya da ekonomik müdahalelerden bağımsız kalmalı ve adillik, nesnellik ve tarafsızlıkla ilgili yüksek editoryal standartlar geliştirmelidir. Kamu medya hizmeti, kamu tarafından sürekli gözetim altında tutulmalı ve ticari pazarlarda hizmet alma olanağı bulunmayan azınlıkları da kapsayan tüm izleyici kesimlerine hizmet sunma zorunluluğunu yerine getirirken, hesap verebilir ve şeffaf olmalıdır.

3. İçerik ve dağıtımın yeni biçimleri kamu medya hizmetine pek çok olanak sunabilir. Fakat Avrupa topluluklarının şu anki gelişim aşamasında çok önemli zorluklarla da karşılaşmaktadır. Bunlar, ticari

medyanın büyüyen rekabeti, teknolojik değişiklikler tarafından sağlanan olanakları istismar eden internet şirketleri ve değişen izleyici beklentilerini kapsamaktadır. Kamu medya hizmeti, nitelikli personel ve ürün alımı için uzun vadeli yeterli finansmandan her zaman faydalanamayabilir çünkü bu durum editoryal bağımsızlığın sürdürülmesi konusuna zarar verebilir.

4. Kamu medya hizmetinin gelecekte görevini başarıyla yerine getirmesi onun tüm yönetişim yapısının nitelik ve yeterliliğine bağlıdır: Siyasi bağımsızlık ve yeterli ve sürdürülebilir finansmanı güvence altına alacak kamu otoriteleri tarafından sağlanan "dışsal" yapının yanında, rekabetçi çevrenin gerçeklerine uyumlaştırılmış kamu medya hizmetinin kendi "içsel" yönetişim ayarlamaları. Bu ayarlamalar kamu medya hizmetine, hükümetten gelecek ya da diğer politik ya da ticari baskı biçimlerine karşı uygun bir bağımsızlık seviyesi sağlayacaktır. Böylece kamu medya hizmeti, hem örgütsel yapısının hem de içsel kültürünün kamu çıkarına en iyi şekilde hizmet ettiğini kesinleştirmiş olur. Bu nedenle, kamu medya hizmeti yönetişimi tüm Üye Devletler tarafından dikkate alınmalı, kamu medya hizmetinin mevcut ve gelecekteki zorlukların üstesinden gelmesi için eğer gerekliyse konu üzerinde yeniden düşünülmeli ve yeniden yapılandırılmalı, yeni olasılıklardan faydalanması sağlanmalıdır.

5. İyi işleyen bir yönetişim sistemi, bazı koşullara bağlıdır. Bu koşullar şöyle sıralanabilir: önemli paydaşların desteğinin alınması, hükümetten ya da diğer kamu ya da özel çıkar gruplarından yeterli seviyede bağımsızlık, kamu medya hizmetiyle ilgili kararların, onun göreviyle uyumlu alınması ve tam uygulanmasının sağlanması. Bakanlar Komitesi üye ülkelere şunları tavsiye eder:

- Gerekli kamusal hesap verebilirlik ve editoryal bağımsızlığın ikisini de güvence altına alan sürdürülebilir yönetişim yapısı içinde gelişecek kamu medya hizmetine duyulan ihtiyacı tanımak;
- Teknolojik ilerleme ve editoryal rekabetten kaynaklanan zorlukların üstesinden gelmek için kamu medya hizmetini güçlendirerek ve sürdürülebilir gelişimini ve bağımsızlığını güvence altına alarak uygun yasal ve finansal çevrenin oluşturulması.
- Kamu medya hizmetini teşvik etmek ve içsel ve dışsal yönetişim ayarlamalarını gözden geçirmesi ve geliştirmesi için gerekli kaynakları ve araçları sağlamak.
- Kamu medya hizmetini, Avrupa ölçeğinde etkin biçimde işbirliği yapmak ve canlı bir Avrupa kamusal alanı yaratmak için en iyi içerik ve uygulamaları paylaşmak konusunda teşvik etmek ve Avrupa içinde demokratik vatandaşlığı desteklemek.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BBC – BRITISH BROADCASTING CORPORATION

5. TARİHSEL SÜREÇ VE GENEL YAPI

Günümüzde kamu medya hizmeti dendiği zaman akla gelen ilk isim İngiliz kamu yayın kurumu olan BBC (British Broadcasting Corporation)'dir. Bu kurum yayına başladığı günden bu zamana kadar yaptığı kaliteli programlarla, güvenilir haberlerle her zaman saygınlığını korumuştur. BBC her dönemde kendini yenileyen ve gelişen, değişen koşullara uyum sağlayabilmek için gerekli yasal düzenlemeleri hızla uygulayabilen bir kamu yayıncılık modeline en iyi örnektir. Dünyada kamu yayıncılığı alanında her zaman önemli bir role sahip olmuş ve pek çok ülke tarafından model olarak kabul edilmiştir. BBC'nin başarısının altında yatan temel nedenlerden birisi, kurumun değişmelere ve gelişmelere uyum sağlama başarısı olmuştur.

BBC'nin kuruluş tarihi 1 Ocak 1927'dir. Biraz daha eskilere baktığımızda, BBC'nin köklerinin radyo cihazları üretimine yönelik olarak 1922 yılında oluşturulmuş olan bir konsorsiyumun kurduğu İngiliz Yayın Şirketi (British Broadcasting Company)'ne uzandığını görürüz.[124] 1927 yılına gelindiğinde, yayıncılığın ticari bir şirkete bırakılmak istenmemesi nedeniyle BBC, Kraliyet Beratı (Royal Charter) ile bir kamu şirketi (public corporation) statüsüne dönüştürülmüştür. 1927'den bu yana her 10 yılda bir gözden geçirilen ve yenilenen Kraliyet Beratı BBC'nin yasal dayanağını

[124] Erman Erdoğan, *Yaygın Bir Kitle İletişim Aracı Olarak Televizyonun Kamusal İşlevleri*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2008, s. 72.

oluşturmaktadır.[125] Kraliyet Beratı en son 1 Ocak 2007 tarihinden geçerli olmak üzere yenilenmiştir.[126]

Bölüm 2.3.1.'de kamu hizmeti yayıncılığının tarihsel süreci anlatılırken değinildiği üzere, 20. yüzyılın ikinci ve üçüncü çeyreğinde yaşanan teknolojik gelişmeler ve buluşlar sayesinde, radyo yayıncılığından kısa bir süre sonra televizyon yayıncılığı da kitle iletişim dünyasındaki yerini almıştır. BBC'nin 1932 yılında başlattığı televizyon yayınları 1936 yılına kadar deneme yayını niteliğinde sürmüş, 1936-1939 yılları arasındaki düzenli yayınlar ise yalnızca Londra'da seyredilebilmiştir. 1939-1946 yılları arasında ise, İkinci Dünya Savaşı nedeniyle televizyon yayıncılığı askıya alınmıştır.[127] O yıllarda çok kısıtlı bir sayıda eve ulaşabilen televizyonun, radyo karşısında hiçbir etkinliğinin olamayacağı düşünülmüştür. İlk dönemlerde televizyonun görüntü gücü dikkate alınmamış, uzun bir süre seyircilere haberler, Big Ben görüntüsü eşliğinde okunmuştur. Zamanın en önemli televizyon yayıncılığı ise, VI. George'un taç giyme töreninin televizyon ekranına getirilmesi olmuş, bu görüntüler birçok seyirci tarafından izlenmiştir.

İngiltere'de uzunca bir süre radyo ve televizyon yayıncılığı yalnızca BBC tekelinde sürdürülmüştür. Bunun en önemli nedeni İngiltere'nin bir ada olmasıdır: Frekans dağılımı ayarlayabilmek için diğer Avrupa ülkeleriyle sık sık anlaşmalar yapması gerektiğinden, bu frekansları gelişigüzel kullanma eğilimi gösteren özel sektör sürece dahil edilmeyerek BBC tekeli tercih edilmiştir.[128] Buna ek olarak, radyonun ve televizyonun ulusun kültürel ve eğitsel alanda gelişebilmesi için hayati önemde kabul

[125] Halit Yılmaz, *İdarenin Görsel-İşitsel İletişim Alanındaki Görevi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2005, s. 100.
[126] Kraliyet Beratı, http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf (16.06.2011).
[127] Esra Eren, *Kamu Yayıncılığı ve Bir Kitle İletişim Kurumu Olarak Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu*, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2008, s. 36.
[128] a.g.e., s. 39.

edilmesi de yayıncılığın ticari girişime uzun bir süre bırakılmaması için bir nedendir. Bu sebeple BBC, 1927'den 1973'e kadar radyo yayınlarını tekeline almıştır.[129]

BBC'nin ilk Genel Müdürü Sir John Reith, kamu malı olan radyo dalgalarının en iyi şekilde kullanılması gerektiği fikrinden yola çıkarak, radyo ve televizyon programlarının halkı eğitecek ve bilgilendirecek şekilde hazırlanması gerektiğini savunmuştur. Reith'e göre, "*halk ne istediğini, neye ihtiyacı olduğunu bilmeyen bir kitledir*"; bu durumda "*yayıncı bir eğitmen ve ahlak otoritesi rolünü üstlenmeli, halkın istediğinden çok, halk için en iyi olanı seçip ekranlara yansıtmalıdır*." Bu bağlamda televizyonun ilk yıllarında İngiliz izleyiciler, yayıncının tercihi olan George Bernard Shaw, William Shakespeare gibi yazar ve şairlerin eserlerini izlemek durumunda kalmışlardır. Bu dönemde ayrıca, halkı birleştirmek amacı ile ulusal unsurları vurgulayan programların yayınlanmasına da özen gösterilmiştir. 1970'li yıllarda ise Reith'in yayıncıyı ahlak otoritesi ve eğitmen; izleyiciyi de cahil bir kitle olarak gören anlayışından vazgeçilmiştir. Ama kamu hizmeti yayınlarının eğitici ve bilgilendirici olması gerektiği yönündeki düşüncelerine sadık kalınmıştır.[130]

BBC'nin televizyon anlamında tekeli 1954 yılına kadar devam etmiştir. 1954 tarihli Televizyon Yasası özel yayıncılığa olanak tanımış ve bu yasayla Bağımsız Televizyon Otoritesi (*Independent Television Authority*) kurulmuştur. Bu kuruluş yayıncılarla sözleşme imzalayarak ticari yayıncılığın başlangıcını yapmıştır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, özel yayıncıların da tıpkı BBC gibi kamu hizmeti gördüğü kabul ediliyor olmasıydı. Çünkü gerek denetim biçimi gerekse yayın yükümlülükleri konusunda BBC model alınmıştı.[131] Bir önceki sayfada açıklandığı üzere 1973'teki radyo yayıncılığı tekelinin de sona ermesiyle, özel radyo ve televizyon

[129] E. Eren, 2008, s. 39.
[130] Ayşen Gül Akkor, *Avrupa Birliği'nde Kamu Hizmeti Televizyon Yayıncılığı*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora İstanbul, 2001, s. 18.
[131] H. Yılmaz, 2005, s. 100.

yayıncılığın denetimiyle görevli olarak Bağımsız Yayıncılık Otoritesi (*Independent Broadcasting Authority*) kurulmuştur.[132]

İngiltere'de BBC'nin yayıncılık tekelinin sona ermesi, yasal düzenlemeler gereği yine kamu hizmeti yayıncılığı yapmakla yükümlü ancak piyasa koşullarına göre faaliyette bulunan, kamu tarafından herhangi bir şekilde finanse edilmeyen, reklam ve diğer gelirlerle ayakta kalan özel yayıncılar vasıtasıyla olmuştur. 2003 tarihli İletişim Yasası (*Communications Act*),[133] bu özel yayıncıları ve bunların yükümlülüklerini ayrıntılı biçimde tanımlamıştır. Ancak bu konu, çalışmamızın kapsamı dışındadır.

Bu bölümün başında belirtildiği üzere BBC'nin yasal dayanağı Kraliyet Beratı'dır. Kraliyet Beratı, BBC'nin yapısı, yükümlülükleri ve işleyişi hakkındaki temel metindir. 1 Ocak 2007'den bu yana yürürlükte olan Kraliyet Beratı, BBC'nin toplumsal sorumluluklarını şu şekilde tanımlamaktadır:

1. Vatandaşlığı ve sivil toplumu devam ettirmek,
2. Eğitimi ve öğrenimi geliştirmek,
3. Yaratıcılığı ve kültürel mükemmelliği teşvik etmek,
4. Birleşik Krallığı, Krallığın uluslarını, bölgelerini ve topluluklarını temsil etmek,
5. Birleşik Krallığı dünyaya, dünyayı Birleşik Krallığa kaynaştırmak,
6. Diğer amaçlar geliştirmek, birleşen iletişim teknolojileri ve hizmetlerinin yararlarının kamuya sunulmasına yardımcı olmak ve buna ek olarak, sayısal televizyona geçişte lider rol oynamak.
7. Bilgi, eğitim ve eğlence içeren programlar sunmak,
8. Televizyon, radyo ve çevrimiçi ya da "benzer" hizmetler yoluyla ya da genel olarak hizmeti mevcut kılan ilgili hizmetleri sağlamak.

[132] H. Yılmaz, 2005, s. 100.
[133] 2003 İletişim Yasası, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/pdfs/ukpga_20030021_en.pdf (16.06.2011)

Kraliyet Beratı ile ana hatları çizilen konular, hemen ardından, Devlet Bakanlığı (Spor, Kültür ve Medyadan Sorumlu Bakanlık) ile BBC arasında yapılan Görev Sözleşmesi (*Agreement*) ile ayrıntılandırılır.[134] Yeni Kraliyet Beratı'nın ardından yenilenen Görev Sözleşmesi'ne dayanarak BBC'nin toplumsal amaçları için oluşturulacak öncelikler şöyle belirlenmiştir:[135]

1. Parlamentonun icraatları için tahsis edilen programlarla ve her iki Parlamentodaki icraatlar için günlük tarafsız bilgi akışı dâhil olmak üzere Birleşik Krallığın siyasi sisteminin anlaşılmasını geliştirmek (Parlamento ve bağlı kurumlar),
2. Medya okuryazarlığını geliştirmek,
3. Kamusal ülke kavramını zenginleştirme yoluyla vatandaşlığı devam ettirmek,
4. Erişilebilir ve hem resmi hem de gayri resmi öğrenimi teşvik edebilen içerik yoluyla geniş çapta konulara ve olaylara olan ilgiyi ve bilgi edinimini teşvik etmek,
5. Özel alan bilgisi içeren özel eğitim içeriğini ve bununla birlikte her düzeyde ve her yaşta eğitimi kolaylaştıracak malzemeyi sunmak,
6. Farklı ve özgün içerikli yaratıcı mükemmellik yoluyla Birleşik Krallığın kültürel yaşamını zenginleştirmek,
7. Yaratıcılığı desteklemek ve beceriyi beslemek ve yeni izleyiciler arasında kültürel faaliyete, ilgi uyandırmak, katılım sağlamak.
8. Bir film stratejisi oluşturmak,
9. Daha az sayıda insanın ilgi duyduğu sporlar da dâhil olmak üzere uygun miktarda spor haberi sunmak,
10. Paylaşılan deneyimler için izleyicileri bir araya getiren olaylar olduğunda yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde özgün içerikle kültürel kimlikleri yansıtmak ve güçlendirmek,
11. Birleşik Krallık içinde farklı insanların ve farklı toplulukların yaşamlarını yansıtan içerik yoluyla farklı kültürlere ve alternatif izlemeye değer unsurlara olan bilinci geliştirmek,

[134] BBC ile Spor Kültür ve Medyadan Sorumlu Devlet Bakanlığı arasında yapılan Görev Sözleşmesi, http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/agreement.pdf, (16.06.2011)
[135] İ. D. Erentürk, 2009, s. 20.

12. Farklı dinler ve diğer inançları yansıtmanın önemine dikkat etmek,
13. Azınlık dillerinde uygun içerik sağlamanın önemine dikkat etmek
14. Haberler, güncel olaylar ve dramalar, belgeseller, eğitim programı ve spor haberleri gibi diğer içerikler sunma yoluyla Birleşik Krallıkta yaşayan insanları ve Birleşik Krallık dışında yaşayan insanları uluslararası konular ve farklı kültürler hakkında bilinçlendirmek,
15. Uluslararası izleyicilere yüksek kalitede uluslararası haberler sunmak.

2007'de yürürlüğe giren Kraliyet Beratı ile BBC'nin en üst yönetim organı olarak, 2007'den önceki Yönetenler Kurulu (*Board of Governers*)'nun yerini alan Mütevelli Heyeti (*BBC Trust*) belirlenmiştir.[136]

Mütevelli Heyeti (BBC-MH), BBC'nin bağımsızlığının ve ruhsat ücreti ödeyenlerin en iyi hizmeti almalarının güvencesidir.[137] BBC'nin politikalarını belirlemekte ve uzun dönemli planlar yapmaktadır. 12 üyeden oluşan bu organın üyeleri, hükümetin önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadırlar.

BBC-MH'nin rolü hem BBC'yi denetlemek hem de düzenlemektir. BBC-MH, BBC için yüksek düzeyde stratejiler oluşturmaktan ve BBC'nin altı kamusal amacını Görev Sözleşmesi'nde olduğu gibi yerine getirmesinden sorumludur:[138]

1. Yaratıcılığı ve kültürel mükemmelciliği teşvik etmek,
2. Birleşik Krallığı, ulusları, bölgeleri ve topluluklarıyla temsil etmek,
3. Vatandaşlığı ve sivil toplumu devam ettirmek,
4. Eğitimi ve öğrenmeyi ilerletmek,

[136] http://www.bbcgovernorsarchive.co.uk/future/index.html (16.06.2011).
[137] http://www.bbc.co.uk/bbctrust/about/who_we_are/index.shtml (16.06.2011).
[138] İ. D. Erentürk, 2009, s. 64.

5. Birleşik Krallığı dünyayla, dünyayı Birleşik Krallıkla bütünleştirmek,
6. Ortaya çıkan iletişim teknolojileri ve hizmetlerinin yararlarının teslim edilmesine yardımcı olmak,

BBC'nin gündelik işleyişinden sorumlu olan organ ise Yönetim Kurulu (*Executive Board*)'dur. Yönetim Kurulu Başkanı, aynı zamanda BBC'nin Genel Müdürü (*Director General*)'dür ve Mütevelli Heyeti tarafından atanmaktadır. Genel Müdür, BBC'de tüm içerikten sorumlu baş editördür ve bu konuda hesap veren kişidir. Yönetim Kurulu ayda bir kez toplanmakta ve faaliyetleriyle ilgili olarak Mütevelli Heyeti'ne düzenli raporlar sunmaktadır.[139]

Kraliyet Beratı ve Görev Sözleşmesi'nin yanında, BBC için bağlayıcı olan diğer iki metin ise, 1996 tarihli Yayıncılık Yasası ile 2003 tarihli İletişim Yasası'dır.

Genel olarak BBC'nin yapısı ve işleyişine değindikten sonra şimdi de BBC'nin, kamunun farklı kısımlarıyla ilişkisini değerlendirelim.

5.1. Yasamanın BBC Üzerindeki Yetkileri

İngiltere'de BBC'nin varlığını sürdürmesi Kraliyet Beratının yenilenmesine bağlı bulunmaktadır. Dolayısıyla başlangıçtan beri yasama, BBC'nin yasal konumunu belirlemekten uzak kalmıştır. Ancak BBC'nin hizmetlerini yürütebilmek için ihtiyaç duyduğu doğrudan televizyon alıcısı bulunan izleyicilerden alınan kaynak olan ruhsat ücretleri, ancak yasal dayanağı bulunduğu zaman toplanabilmektedir. Bu bağlamda yasamanın BBC üzerinde dolaylı bir yetkiye sahip olduğu söylenebilmektedir.[140]

[139] http://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/running/executive/ (16.06.2011)
[140] H. Yılmaz, 2005, s. 143.

5.2. Yürütmenin BBC Üzerindeki Yetkileri

Yasamanın sahip olduğu yetkilerle kıyaslandığında, yürütmenin kamu yayıncısı üzerindeki yetkileri çok daha hassas bir konudur. İlke olarak kamu yayıncısının özellikle editoryal tercihleri konusunda hükümete hesap vermesi hiçbir şekilde kabul edilmemektedir. Hükümet buna olanak verecek araçlara sahip kılınmamalıdır. Yine ilke olarak, kamu yayıncısının editoryal tercihlerinin hesabını sadece mahkemeler veya bağımsız düzenleyici ve denetleyici idari otoriteler karşısında vereceği kabul edilmektedir.[141] Yürütmenin yetkileri bu çerçevede değerlendirilmelidir.

İngiltere'de yürütmenin, BBC üzerinde çok önemli ve etkili yetkileri vardır. Kraliyet Beratının 20(2) maddesi, Beratta yer alan hükümlerin ihlâl edildiği ya da gözetilmediğinin tespit edilmesi halinde ilgili bakana (*Secretary of State*) Beratı geri alma yetkisini vermektedir.[142] Bu, BBC'nin hukuksal varlığını sona erdirme yetkisinin bakana verildiği anlamına gelmektedir.

Yine Görev Sözleşmesi'nin 15'inci maddesine göre, BBC Sözleşme'de yer alan yükümlülükleri yerine getirmediğinde ilgili bakan sözleşmeyi feshedebilmektedir.[143] Bu tür kararların kolay kolay alınamayacağı ortadadır ancak böyle bir düzenlemenin var olması, yürütmeden tamamen bağımsız olması gereken kamu yayıncısı için bir kaygı kaynağıdır. Bu nedenle BBC'nin faaliyetini sürdürmesini yürütmenin takdirine bırakmanın son derece yanlış olduğu ortaya çıkmaktadır.

Görev Sözleşmesi'nin 8'inci maddesine göre ilgili bakanlığın sahip olduğu en ciddi yetkilerden bir başkası ise, yayınlara yasak getirebilme yetkisidir. Bu yetki genel olarak 1988 yılına kadar çeşitli biçimlerde, BBC'nin siyasal konularda kendi fikirlerini

[141] H. Yılmaz, 2005, s. 145.
[142] http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf (16.06.2011).
[143] http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/agreement.pdf (16.06.2011).

açıklamasını engellemek için beş kere kullanılmış,[144] ancak özellikle 1988 yılında, görsel-işitsel iletişim özgürlüğüne ilişkin temel bir sorunu gündeme getirecek şekilde kullanılması çok tartışma yaratmıştır: İlgili bakan hem BBC için hem de özel yayıncılar için, *Sinn Fein* ve *Ulster Defence Association* gibi örgütlerin temsilcileri ve destekçilerinin ifadelerinin doğrudan yayımlanmasını yasaklamıştır.[145] Bu yasak, görünüşte, kamu güvenliği açısından teröristler ve bunlara yakınlık duyanları engelleme amacını taşımaktadır: Ancak kendi içinde tutarsızlıklar taşımaktadır. Çünkü yayıncılar, sayılan kişilerin görüntülerini ve ifadelerini yayımlayabilmişler, ancak bizzat kendi seslerini ve görüntülerini birlikte yayımlayamamışlardır.

Daha önce değinildiği üzere BBC, Mütevelli Heyeti tarafından yönetilmekte ve denetlenmektedir. Bu Heyetin bütün üyeleri, hükümetin önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır. BBC Genel Müdürü de, atanmış Mütevelli Heyeti üyeleri tarafından seçilmektedir. Hükümetin, Mütevelli Heyeti'nin oluşmasında kısmen dolaylı denebilecek bir etkiye ve geniş bir takdir yetkisine sahip olduğu aşikardır.

Yürütmenin BBC üzerinde sahip olduğu başka bir yetki ise, bakanlıkların, BBC'den gerekli gördükleri bildirilerin yayımlanmasını isteyebilmeleridir. Ayrıca, BBC'nin yurtdışı yayınları ile ilgili amaçlar ve önceliklerin belirlenmesi konusunda merkezî yönetimin belirleyici yetkileri vardır.[146]

5.3. Bağımsız İdari Otoritelerin BBC Üzerindeki Yetkileri

Görsel-işitsel iletişim alanını düzenlemek ve denetlemekle görevli olan idarî kuruluşların temel varlık sebebi, çoğulcu bir iletişim ortamında temelde özel yayıncılık

[144] E. Eren, 2008, s. 39-43.
[145] http://news.bbc.co.uk/2/hi/events/northern_ireland/paramilitaries/69824.stm (16.06.2011).
[146] H. Yılmaz, 2005, s. 147.

açısından değerlendirilmektedir. Bu bağlamda özel bir konumu olduğu kabul edilen kamu yayıncısı, ilke olarak farklı bir denetleme rejimine tabi tutulmaktadır.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin görsel-işitsel iletişim sektöründeki düzenleyici ve denetleyici otoritelerin bağımsızlığı ve işlevine ilişkin (2000) 23 sayılı Tavsiye Kararı'nda,[147] düzenleyici ve denetleyici otoritelere, kamu hizmeti yayıncıları ile ilgili olarak, bunların editoryal bağımsızlıkları ve kurumsal özerklikleri korunmak kaydıyla, görevler verilebileceği belirtilmektedir.

Görsel-işitsel iletişim alanındaki düzenleyici ve denetleyici otoritelerin hem kamu yayıncılığını hem de özel yayıncılığı denetlemesi ve düzenlemesi fikri başlangıçta garip bir durum olarak algılanırken, 2003 yılında yaşanan gelişmeler bu algıyı değiştirmiştir.[148]

İngiltere'de özel yayıncılık alanını düzenlemek ve denetlemekle görevli olan ITC'nin BBC üzerinde hiçbir yetkisi bulunmamaktaydı. BBC'nin denetimi belli konularda Kraliyet Beratı ve imzalanan Görev Sözleşmesi bağlamında ilgili bakanlıkça yürütülmekteydi. Ancak 2002 yılında çıkarılan Office of Communications Act[149] ve 2003 yılında çıkarılan Communications Act ile bu durum değişmiştir. Office of Communications Act ile bütün bir iletişim alanında görevli ve yetkili kılınan Office of Communications (OFCOM) kurulmuştur. Böylece OFCOM, hem görsel – işitsel alanı hem de telekomünikasyon alanını denetleyen ve düzenleyen bir birim olarak bünyesinde ITC (*The Independent Television Commission*), BSC (*The Broadcasting Standarts Commission*), OFTEL (*The Office Of Telecommunications*), RAU (*The Radio*

[147] http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(2000)023&expmem_EN.asp (16.06.2011).
[148] H. Yılmaz, 2005, s. 100. s. 149.
[149] http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/11/pdfs/ukpga_20020011_en.pdf (16.06.2011).

Authority) ve RA (*The Radiocommunications Agency*)'nın görev ve yetkilerini toplamıştır.[150]

OFCOM, Kraliyet Beratı ve Görev Sözleşmesi hükümleri, 2003 tarihli Communications Act'in hükümleri ile 1996 tarihli Broadcasting Act'in özel yaşamın hakkaniyete uygun olmayan (unfairness) ve haksız (unwarranted) bir şekilde ihlâline karşı getirdiği hükümleri çerçevesinde, BBC'nin hizmetlerini denetlemekle görevlendirilmiştir. Kraliyet Beratı ve Sözleşmeyle yetkilendirildiği şekliyle, OFCOM bu işlevini ilgili bakanlık adına yerine getirmektedir.

BBC ve ilgili bakanlık arasında imzalanan mevcut Sözleşme, Kraliyet Beratı'nın BBC'nin hizmetlerine ilişkin getirdiği hükümleri ayrıntılandırmaktadır. BBC yasalar, Kraliyet Beratı ve Görev Sözleşmesi'ndeki hükümleri ihlâl ederse, OFCOM tarafından para cezası uygulanabilmektedir.

Tablo 6. OFCOM'un BBC üzerindeki yetkileri[151]

Kaynak	**Konu**	**Ofcom'un işlevi/ilişkisi**
1996 yılı Yayıncılık Kanunu		
S 104	Listelenen önemli olaylar	BBC, bu konudaki rehber ilkelere uymakla mükelleftir.
S 107	Hakkaniyet kuralları	Ofcom tarafından oluşturuldu, BBC uymakla mükellef
2003 yılı İletişim Kanunu		
S 198	Ofcom'un BBC'ye ilişkin işlevleri	Ofcom'un BBC'yi düzenleme yetkisi (BBC Sözleşmesi, Anlaşma, 2003 yılı İletişim Kanunu ve 1996 yılı Yayın Kanunu)
S 303	Görme ve işitme engellilere hizmet sağlanmasına ilişkin	Ofcom tarafında oluşturulan kurallar

[150] Şükrü Sim, *Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Özel Televizyon Yayıncılığı ve RTÜK Olgusu*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2006, s. 24.
[151] İ. D. Erentürk, 2005, s. 90-92.

	kurallar	
S 319	Ofcom Standart Kuralları	Ofcom yayın standartları (yayın ilkeleri) oluşturmak, BBC ise bu standartlara uymakla mükelleftir.
S 324 (3)	S 319 Standartları oluşturmak	Ofcom yayın standartları taslağı oluştururken BBC'ye danışmak zorundadır.
Çizelge 12, Bölüm 1, Paragraf 1	Bağımsız yapımlar için kotalar getirme	BBC kotalara uymak ve Ofcom'un bu konudaki talimatlarına uymakla mükelleftir.
Görev Sözleşmesi		
Madde 21	Program politikası hakkındaki beyanlar	BBC-MH ve BBC Yönetim Kurulu beraberce Ofcom'un rehberliğini ve raporlarını izleyecektir.
Madde 29	Ortak Yürütme Grubu	BBC-MH ve Ofcom ortak bir çalışma grubu kuracaktır; BBC-MH ve Ofcom, OYG'nin oluşumu konusunda uzlaşmak zorundadırlar. BBC-MH, OYG'ye (Pazar etkisi Değerlendirmesi) PED gerektiği için bilgi vermek zorundadır. OYG, PED için görev çerçevesi oluşturmak ve yayımlamakla mükellef olup yöntemi belirleyebilir. OYG, ilgili potansiyel pazarlara karar verir (Ofcom'un tavsiyesini aldıktan sonra) ve PED'in uygun biçimde ve uygun bir plan dâhilinde yürütülmesini sağlamak zorundadır. BBC-MH ve Ofcom, zamanlamanın düzgün işlemesi için düzenlemelerde bulunacaklardır.
Madde 30	Pazar Etkisi Değerlendirmesi	OYG'nin denetimi altındaki PED'ni yapmak zorundadır.
Madde 35	Sayısala Geçiş	Devlet Bakanlığı Ofcom'a BBC Kapsama alanı planını yeniden düzenlemesi konusunda danışmak zorundadır.
Madde 37	Sayısala Geçiş	BBC, sayısala geçişle ilgili Ofcom'la (ve diğer kurumlarla) işbirliği yürütmekle yükümlüdür.
Madde 42	Radyo Spektrumu	Ofcom'un yeni/gözden geçirdiği lisanslar
Madde 45	Hakkaniyet Kuralları	BBC, Hakkaniyet kurallarına (Ofcom'un oluşturduğu) uymak zorundadır.

Madde 46	Program Kural Standartları (Yayın İlkeleri)	BBC, belirli muafiyetler haricindeki Program Kural Standartlarına uymakla mükelleftir.
Madde 47	Haberler ve Güncel olaylar	1. BBC-MH, BBC Yönetimi tarafından önerilen haber ve güncel olaylara ilişkin gerekler hususunda Ofcom'a danışmak ve Ofcom'un yorumlarına saygılı olmak zorundadır. 2. BBC ve Ofcom, 2002 saatlerinin altına düşmemek konusunda uzlaşmak zorundadır (Madde 91)
Madde 49	Özgün yapımlar için programlama kotaları	1. BBC, üzerinde uzlaşılan düzenlemelere uymak zorundadır. 2. BBC ve Ofcom, özgün yapımlar için getirilen programlama kotaları hususunda uzlaşmak zorundadır (Madde 91) 3. BBC, bir programın dışlanan bir program olmasına ilişkin tanımlamalar getirme konusunda Ofcom'un her tür rehberliğine saygı göstermek zorundadır.
Madde 50	İngiliz Ulusları ve Bölgeleri için programlama	1. BBC-MH, Ofcom'a danışmak ve Ofcom'un İngiliz ulusları ve bölgeleri konusunda yapacağı yorumlara saygılı olmak zorunadır. 2. BBC-MH, 2002 saatlerinin altına düşmeme konusunda Ofcom'un kararını alması zorunludur.
Madde 51	İngiliz Ulusları ve Bölgelerinde Program-yapımı	BBC, üzerinde uzlaşılan düzenlemelere uymak zorunadır. BBC ve Ofcom, belirli konularda uzlaşmak zorundadırlar (Madde 91)
Madde 59	Görme ve işitme engellilere hizmet sağlanmasına ilişkin kurallar	BBC, 303 sayılı Kurallara uymak zorundadır. BBC ve Ofcom, değişiklikler konusunda ve bir hizmetin devam edip etmeyeceği veya yeni bir hizmetin uygulamaya konulup, konulmayacağı hususunda uzlaşmak zorundadırlar.
Madde 60	Madde 59 çerçevesinde hedefleri değiştirme yetkisi	Devlet Bakanlığı, BBC ve Ofcom'a danışmak zorundadır.
Madde 61	Program	BBC, Kuralları değiştirmek/gözden

	görevlendirmesine ilişkin Kurallar	geçirmek için Ofcom'un rehberliğini dikkate almak zorundadır Ofcom'a danışmak ve rehberliğini sağlamak BBC ve Ofcom, Kurallar konusunda uzlaşmalıdır (Madde 91) BBC, Kuralların uygulanmasına ilişkin raporlar hazırlayıp, Ofcom'a sunmak zorundadır. BBC, Ofcom'a uygun gelecek biçimde uyuşmazlıkların çözülmesi için hüküm oluşturmak zorundadır.
Madde 62	Kayıtların yapımı ve saklanması ve senaryoların/senaryo suretlerinin oluşturulması,	1. BBC, kayıtların ve senaryo veya senaryo suretlerinin yapımı konusundaki Ofcom'un talebini (yapabildiği kadar) yerine getirecektir. 2. BBC ve Ofcom, kayıtın saklanma süresi ve kayıt şekli üzerinde uzlaşmak zorundadırlar.
Madde 63	Uluslararası Yükümlülükler	BBC, Ofcom'un gerekliliklerine uyması zorunludur.
Madde 66	Rekabet Etkisi	BBC-MH, Ofcom tarafından yayımlanan her tür adil ve etkin rekabet kurallarına uymakla mükelleftir.
Madde 84 (3)	Eğitim	BBC Yönetim Kurulu, görsel-işitsel endüstride eğitim ve yeniden eğitim planlanması ve sağlanmasında başkalarıyla ortaklık kurarak çalışmak için en fazla gayreti göstermekle mükelleftir.
Madde 90 (5) (b)	Şikâyetler	BBC-MH, şikâyetleri düzeltmenin diğer yollarının bulunabilmesi için rehberlik yapmakla yükümlüdür – Bknz. 2003 İletişim Kanunu, 2. Paragraf, 2, Çizelge 12
Madde 91	Ofcom'la işbirliği	Ofcom'a bilgi sunma ve yardımcı olma hükmü
Madde 92	BBC ve Ofcom arasındaki anlaşmalar	BBC'nin genel yükümlülüğü Ofcom'un uzlaşı kararını elde etmeli ve uygulamadır. Maddeler: 47, 49, 50, 51, 52, 59, 61 ve 62
Madde 93	Zarar ve haksızlığın tazmin ve telafisi için Ofcom'un	Bir düzeltme ya da bulgular ilişkin beyan ya da her ikisi için Ofcom'un emir verme yetkisi vardır.

	yetkisi	
Madde 94	Ofcom'un BBC'ye ceza verme yetkisi	Ofcom'un ceza verme yetkisi vardır.
Madde 95	İcraata ilişkin talepler	(Madde 93 ve 94 çerçevesinde)

Tablo 6'da, OFCOM'un BBC üzerindeki yetkileri, dayandıkları mevzuat çerçevesinde ayrıntılı biçimde açıklanmıştır.

6. BBC'NİN FİNANSMANI

Kamu medya hizmetinin en özgün yönlerinden biri kamusal finansmandır. Kamusal finansman ile kamu yayıncısının faaliyetini yürütürken, hiçbir ticari baskı altında kalmaması amaçlanmaktadır. Böylece kamu yayıncısı izleyicilerin düşük nitelikli yayın taleplerinin ötesinde kaliteli ve kültürel niteliği yüksek yayınlar yapma olanağı bulmaktadır. Ayrıca kamusal finansmanla sağlanan sağlam zemin, kamu yayıncısının piyasa sürecinde bozulduğu düşünülen tarafsız yayıncılık ilkesini gerçekleştirebilmesi için de son derece önemli görülür. Bu yaklaşım çerçevesinde kamusal finansman kamu yayıncısının özerkliğinin, tarafsızlığının ve kamu yararının gerçekleşmesinin önemli bir aracıdır. Kamu hizmeti yayıncılığını özgün kılan da budur.[152]

Kamu medya hizmetinin işleyişinin gittikçe artan bir şekilde reklam gelirlerine bağlanması, kamu hizmetinin içinde bulunduğu ifade edilen bunalımın, görsel-işitsel iletişim alanındaki kendine özgü yansımasından başka bir şey değildir. Reklam gelirlerinin oranının artırılması, kamu yayıncısının piyasa şartlarına teslim edilmesi

[152] H. Yılmaz, 2005, s. 153.

olarak kabul edilmektedir. Görsel-işitsel iletişim alanında piyasa işleyişi ve kamu hizmeti yayıncılığı arasında neredeyse tam bir zıtlık olduğu yaygın bir görüştür.[153]

Ancak bu geleneksel kurgu zamanla bozulmuştur. Artık, kamu yayıncısının tek gelir kaynağı kamusal gelirler değildir. Reklam gelirleri de kamu yayıncısının gelir kaynakları arasında kabul edilmektedir. Geçmişte kamu tekelinin koruyuculuğu altında reklam gelirlerine yer verilmesi reklam alma konusunda büyük bir rekabet bulunmadığı için çok ciddi etkileri olmayan bir olgu olarak görülebilmekteyken, bugün gelirlerinin bir kısmı reklama dayanan kamu yayıncıları rakipleriyle yarışmak zorunda kalmaktadırlar.[154]

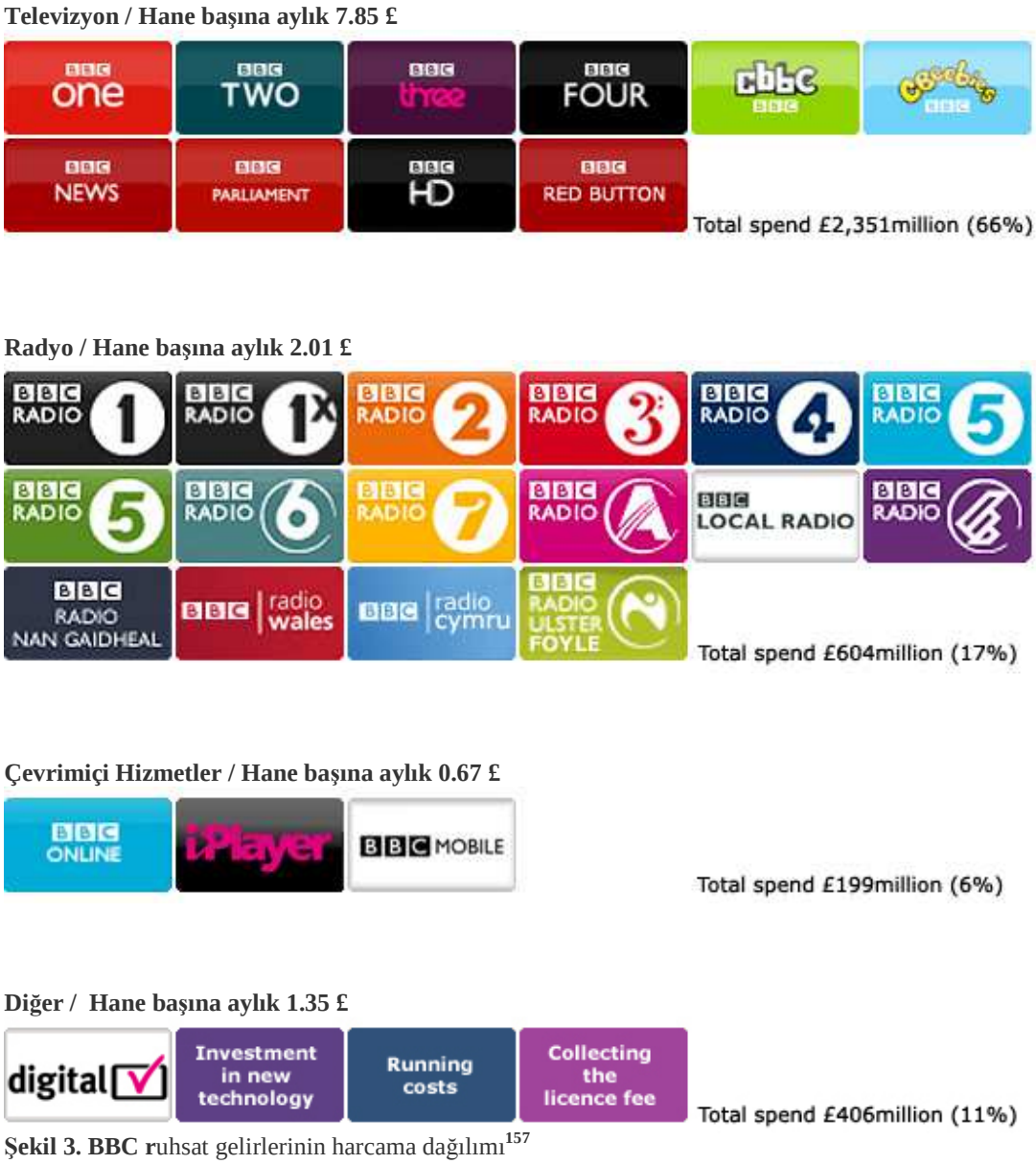
Reklam konusunda BBC çok farklı bir görünüm sergilemektedir. Gerçekten Avrupa'da reklam gelirine sahip olmayan tek kamu yayıncısı BBC'dir.[155] BBC'nin reklam alması her dönemde tartışılan bir konu olmuştur. Ancak, reklam gelirlerine sahip olmaması BBC'nin ticari faaliyetleri ve gelirleri olmayacağı anlamına gelmemektedir.

Reklam gelirleri bir tarafa, kamusal finansman konusunda çok farklı türden yöntemler geliştirilebilmektedir. Ancak hizmetten yararlananlardan alınacak bedeller genel olarak televizyon ya da radyo alıcılarıyla ilişkilendirilmektedir. Bu da, ya cihazın alınışı sırasında ödenen bir ücrettir ya da cihaza sahip olunduğu sürece belli dönemlerde ödenen bir ücrettir. Buna televizyon ya da radyo aracılarına sahip olma ruhsat ücreti (*licence fee*) denilmektedir.[156] Genellikle uygulanan sistem, cihaza sahip olunduğu sürece belli dönemlerde belli bir ruhsat ücretinin ödenmesi sistemidir.

---

[153] H. Yılmaz, 2005, s. 153.
[154] a.g.e, s. 153.
[155] a.g.e, s. 153.
[156] Lisans ücreti tanımı ve açıklamaları için bakınız: http://www.spiderbomb.com/tv/licence.html (16.06.2011).

İngiltere'de BBC'nin gelirlerinin büyük bir kısmını ruhsat ücretleri oluşturmaktadır. Bu, televizyon izlemeye ya da yayınları kaydetmeye yarayan tüm cihaz sahiplerinin belli aralıklarla ödemesi gereken bir tutardır. Buradaki cihaz tanımı, bilgisayarda, mobil aygıtlarda ve DVD kaydedicilerde izlenen televizyonu kapsamaktadır. Lisans ücretlerinin toplanması BBC'nin sorumluluğundadır.



Şekil 3. BBC ruhsat gelirlerinin harcama dağılımı[157]

[157] http://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/licencefee/ (16.06.2011).

1 Nisan 2011 tarihinden geçerli olmak üzere renkli televizyonlar için hane başına uygulanan ruhsat ücreti yıllık 145 £'dur. Siyah beyaz televizyonlar için bu tutar 45.5 £'dur. Radyolardan ruhsat ücreti alınmamaktadır.

Şekil 3'te, toplanan lisans ücretlerinin hangi alanlarda kullanıldığı ayrıntılı bir biçimde gösterilmektedir. BBC 2009 yılı içinde 4.6 milyar £'luk gelirler (ruhsat ücretleri, ticari faaliyetler, hükümet yardımları ve diğer gelirler) toplamı içinde 3.49 milyarlık ruhsat gelirine sahiptir.[158]

[158] http://www.tvlicensing.co.uk/resources/library/BBC/OUR_PERFORMANCE/TVL_Annual_Review_Eng_2010.pdf (16.06.2011)

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TRT – TÜRKİYE RADYO TELEVİZYON KURUMU

7. TARİHSEL SÜREÇ VE GENEL YAPI

Türkiye'de radyo yayıncılığının kurumsallaşmasının tarihi, 1926'da Türk Telsiz Telefon Anonim Şirketinin radyo yayıncılığı yapmasına hükümet tarafından izin verilmesiyle başlamaktadır. Hükümet ve şirket arasında Türkiye Cumhuriyeti Havza-i Hükümeti Dâhilinde Telsiz Telefon Mürsile ve Ahize İstasyonları İşletme Ruhsatnamesi adıyla bir belge imzalayarak, bu sözleşme söz konusu şirkete yayın yapma tekelini vermiştir.[159] Şirket tamamen özel sermayeli olarak ama hükümet onayıyla kurulmuştur. Ayrıca, şirket kamu gücüne dayanan ruhsat gelirine sahiptir.[160] 1936'da, şirketin tasfiye kararı almasının ardından hükümetin çıkardığı bir kararname ile radyonun yönetimi tamamen devlete devredilmiştir. Böylece devlet radyoculuğu başlamıştır.[161] Yayıncılık alanındaki bu başlangıç, Avrupa ülkelerinin deneyimiyle çok büyük bir benzerlik taşımaktadır.

1936'daki Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile radyo yayın hizmeti PTT'ye bırakılmıştır.[162] Böylece radyo yayıncılığında, vericiler ve yayın stüdyolarının

[159] Özden Çankaya, *Bir Kitle İletişim Kurumunun Tarihi: TRT*, Yapı Kredi Yayını, İstanbul, 2003, s.19.
[160] Uğur Kocabaşoğlu, *Şirket Telsizinden Devlet Radyosuna*, A.Ü.S.B.F. Yayını, Ankara, 1980, s. 11-20.
[161] Ö. Çankaya, 2003, s. 25.
[162] U. Kocabaşoğlu, 1980, s. 17.

yönetiminden PTT, programların düzenlenmesinden ise Milli Eğitim ve İçişleri Bakanlığı sorumlu olmuştur.[163] 31 Mayıs 1940 tarih ve 3837 sayılı Kanun ile Başbakanlığa bağlı Matbuat Umum Müdürlüğü kurularak radyo yayınları bu kuruluşa bırakılmıştır. Ancak, bu Kanun da merkezi yönetimin radyo yayıncılığı üzerindeki yetkilerini zayıflatmamıştır.[164] 16.7.1943 tarih ve 4475 sayılı Basın Yayın Umum Müdürlüğü Teşkilat Vazife ve Memurları Hakkında Kanun ile Basın-Yayın Umum Müdürlüğü kurularak, radyo yayıncılığını yürütme yetkisi bu kuruluşa verilmiştir. Bu dönemde de hükümetin yayınlar üzerinde sıkı bir denetim ve müdahale yetkisi devam etmektedir.

1961 Anayasası'na kadar radyo siyasal baskılardan kurtulamamıştır. 1961 Anayasası'nın ilk şeklinde kamu yayıncısı anayasal bir kuruluş olarak düzenlenmişti. Bu düzenlemeye göre radyo ve televizyon idaresi özerk bir kamu tüzel kişisi şeklinde, tarafsızlık esaslarına göre örgütlenecekti.

TRT'yi kuran ve faaliyetlerini düzenleyen 21.04.1963 tarihli 359 sayılı Kanun'un birinci maddesinde, TRT kamu iktisadi teşebbüsü olarak nitelendirilmekteydi.[165] 359 sayılı Kanun 33'üncü maddesinde "*bu kanundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, kurum hakkında, iktisadi devlet teşekküllerine uygulanan genel hükümler uygulanır.*" hükmünü getirmişti. Dolayısıyla TRT'nin kuruluş ve işleyişiyle ilgili temel özellikler aslında 359 sayılı Kanunda belirlenmişti. Esasen Yasa Koyucu da yasanın gerekçesinde, TRT'nin kamu hizmetini hedeflediğini ve iktisadi kamu kurumu olarak nitelendirilmesinin onun ticari yöntemlerle kâr amacı güden bir kuruluş olduğu anlamına gelmeyeceğini belirtmişti.[166]

[163] Ö. Çankaya, 2003, s. 27.
[164] a.g.e., s. 33-36
[165] S. S. Onar, 1966, s. 888.
[166] H. Yılmaz, 2005, s. 157.

1971 Anayasa değişikliklerinde Anayasa'nın 121'inci maddesi yeniden ele alınmış, TRT'nin özerklik özelliği kaldırılmış ve TRT sadece tarafsızlık özelliği ile düzenlenmiştir. Ayrıca, değişiklikle "*Radyo ve televizyon istasyonları, ancak Devlet eliyle kurulur*." ifadesi maddeye eklenerek, devlet tekeli açıklığa kavuşturulmuş ve pekiştirilmiştir. Anayasa değişikliğinin ardından 359 sayılı Kanun da yeniden ele alınmış ve Kanunun birçok maddesi 1568 sayılı Kanunla değiştirilmiştir.[167]

Türkiye'de, 1982 Anayasası'na kadar olan dönemde kamu tekeli konusunda herhangi bir ciddi tartışmaya rastlanmamaktadır. Bu dönemde kamu tekeli pek sorgulanmamıştır. Bunda, "gelişmiş" Avrupa ülkelerinde de kamu tekelinin sürdürülüyor olmasının yanında, mevzuattaki açık hükümlerinin de payı vardır.

Asıl tartışma konusu olan TRT'nin özerkliği ve siyasal iktidar karşısındaki konumu olmuştur. Bunun ötesinde devlet tekelini meşrulaştıran savlar tartışmasız savunulmuştur.[168] Özel yayıncılığı düşünmek şöyle dursun, TRT'nin ikinci bir kanaldan ve renkli yayın yapmasına bir takım ekonomik gerekçelerle ve buna bağlı kültürel kaygılarla, yeni bir sömürü alanı açılacağı ileri sürülerek şiddetle karşı çıkılmıştır.[169]

1982 Anayasası devlet tekeli ve TRT'nin konumu açısından, ciddi bir değişiklik getirmemiştir: TRT yine "tarafsız kamu tüzel kişisi olarak" nitelendirilmiştir. 1982 Anayasası döneminde Türkiye Radyo Televizyon Kurumu ve yürüteceği kamu hizmeti 11.11.1983 tarihli ve 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu ile düzenlenmiştir. 2954 sayılı Kanun'un kurumsal olarak getirdiği en büyük yenilik, Radyo Televizyon Yüksek Kurulu'nun kurulmasıydı. Kanun, Radyo Televizyon Yüksek Kurulu'nu, TRT'den ayrı tüzel kişilik olarak kurmuştu. Radyo Televizyon Yüksek Kurulu'nun kuruluş amacı, 2954 sayılı Yasa'nın 6'ncı maddesinde düzenlenmişti. Buna göre: *"Yurt içinde yapılacak radyo ve televizyon yayınları için*

[167] a.g.e., s. 158.
[168] a.g.e., s. 159.
[169] a.g.e., s. 159.

millî siyasete uygun ilkeleri tespit etmek, bu kanunda belirtilen görev ve esasların uygulanmasını gözetim, denetim ve değerlendirilmesini yapmak maksadıyla Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulu kurulmuştur…"[170]

Kamu tekeli 1980'lerin sonunda sarsılmaya başlamış ve 1990'ların başında özel televizyon ve radyo yayınları teknolojik olanakların da yardımıyla devlet tekeline karşın ortaya çıkmıştır. Artık kamu tekeli fiilen ortadan kalkmıştır. 13.04.1994 tarih, 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun ile Türkiye'de görsel-işitsel iletişim yepyeni bir görünüm kazanmıştır.

3984 sayılı Kanun o ana kadar yasal dayanaktan yoksun olan özel yayıncılığın esaslarını düzenlemekteydi. 3984 sayılı Kanun, Radyo Televizyon Yüksek Kurulunu kaldırmış ve TRT'yi yeni kurulan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun (RTÜK) denetimi altına sokmuştur.[171] Ancak, TRT'yi düzenleyen 11.11.1983 tarihli ve 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu belli hükümleri dışında tamamen yürürlükten kaldırmamıştır. 2954 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi, TRT'nin uymakla yükümlü olduğu yayın ilkelerini 13 bent halinde belirlemişti. 3984 sayılı Kanun 4'üncü maddesi ise, tüm yayıncılar için bağlayıcı olan 23 bentlik yayın ilkeleri getirmiştir. Bu durumda TRT için kafa karıştırıcı bir durum ortaya çıkmıştır. Her iki Kanun'daki yayın ilkeleri birbirine çok yakın olduğu için, uygulamada bir sorun yaşanmamıştır.[172]

Yasa koyucu, 15.05.2002 tarih ve 4756 sayılı Kanunun 18'inci maddesiyle, 3984 sayılı Kanunun 35'inci maddesini tamamen ortadan kaldırmıştır. Diğer bir deyişle, TRT için 3984 sayılı Kanun'un bağlayıcılık hükmü olan 35'inci maddesi iptal edilmiş ve TRT'yi RTÜK denetiminden çıkarmıştır. Böylece TRT, 2954 sayılı Kanun'un 5'inci maddesindeki yayın ilkeleriyle yoluna devam etmiştir. [173]

[170] H. Yılmaz, 2005, s. 160.
[171] a.g.e., s. 161.
[172] a.g.e., s. 161.
[173] H. Yılmaz, 2005, s. 164.

TRT'nin bu durumu, 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un yürürlüğe girdiği 3 Mart 2011 tarihine kadar devam etmiştir. 6112 sayılı Kanun, 3984 sayılı Kanun'u bütünüyle yürürlükten kaldırmıştır. Sonuç olarak TRT yeniden RTÜK denetimine girmiştir.

7.1. Yasamanın TRT Üzerindeki Yetkileri

Türkiye'de yasamanın temel müdahale aracı, kamu yayıncısının statüsü ve gelirleri ile ilgili yasal değişiklik yapma yetkisidir. Bu son derece olağandır. Ancak, kamu yayıncısının temel statü özellikleri (kamu tüzel kişiliği, özerklik ve tarafsızlık) Anayasa'da belirlendiği için (md. 133) yasa koyucunun kamu yayıncısı hakkındaki düzenleme yetkisi konusundaki takdiri sınırlıdır. Bu durum BBC ile karşılaştırıldığında kendine özgüdür.

Kamu medya hizmeti için son derece hassas bir konu, şüphesiz yayıncının kamusal gelirleri ile ilgilidir. Söz konusu kamusal gelirlerin kaynağı bireyler üzerine getirilen vergi veya benzeri mali yükümlülüklerdir. Vergi ve benzeri mali yükümlülükler ise yasa konusudur (Anayasa md. 73/4). Dolayısıyla kamu yayıncısının en önemli gelir kaynağı konusundaki asli yetki, yasama organına aittir.[174] TRT'nin gelirleri ile ilgili düzenleme 04.12.1984 tarih ve 3093 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Gelirleri Kanunu ile yapılmıştır.[175] Hiç şüphesiz, yasama çoğunluğuna sahip olan hükümetin parlamentoda sahip olduğu güçle yasa değişikliği yapıp kamu yayıncısının gelirlerini kısarak, yayıncıyı baskı altına alması ihtimal dışı değildir. Ancak burada Anayasa'nın getirdiği güvenceler unutulmamalıdır.

---

[174] a.g.e., s. 194.
[175] http://www.trt.net.tr/medya/dosya/2008/11/26/f02320c8-e6cf-4f7f-b91d-1267a814d8e6.doc (16.06.2011).

Yasamanın TRT üzerinde sahip olduğu yetki sadece yasal düzenleme yetkisiyle sınırlı değildir. Yasama aynı zamanda kamu yayıncısı üzerinde denetim yetkisine sahiptir. 2954 sayılı Radyo ve Televizyon Kanununun 8'inci maddesinin TRT'nin bu Kanunda düzenlenen konular dışındaki konularda, kamu iktisadi kuruluşlarına uygulanan genel hükümlere tabi olacağını düzenlediğini daha önce belirtmiştik. Bu hüküm, TRT'nin denetimi konusunda özellik arz eder. Bu hüküm bağlamında TRT, 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu'nun denetimine tabidir. Bu denetim hiç şüphesiz yayın politikası ve içeriğine ilişkin değil, mali konulara ilişkindir.

Yasamanın TRT üzerindeki bir diğer yetkisi, TBMM faaliyetlerinin yayını ile ilgilidir. 2954 Radyo ve Televizyon Kanunu'nun 21'inci maddesine göre TRT, TBMM faaliyetlerini yayımlamakla görevlendirilmiştir. İlgili maddeye göre, "*Türkiye Büyük Millet Meclisi faaliyetlerinin hangi ölçüde yansıtılacağına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı,…Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu ile birlikte karar verir. Yayın ile ilgili diğer hususlar Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı ile Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu arasında bir protokolle belirlenir.*" denilmektedir. Yine burada TRT'nin yayınları üzerinde bir denetimden söz etmek mümkündür.[176]

7.2. Yürütmenin TRT Üzerindeki Yetkileri

Yürütmenin, kamu yayıncısının gelirleri konusunda sahip olduğu yetkiyi çok önemlidir. 3093 sayılı Radyo ve Televizyon Gelirleri Kanunu TRT'nin kamusal gelir kaynaklarını ve bunların oranlarını belirlemiştir (md. 2 ve 4). 3093 sayılı Kanunun 4/a-

[176] H. Yılmaz, 2005, s. 195.

6. maddesi belirlenen oranları eksiltme veya iki katına kadar çıkarma yetkisini Bakanlar Kuruluna vermiştir. Bu yetki şüphesiz TRT'nin gelirleri konusunda hükümetin sahip olduğu bir düzenleme yetkisidir.

2954 sayılı Kanunun 18'inci maddesi TRT'ye hükümet bildiri ve konuşmalarını yayımlama yükümlülüğü getirmiştir. Burada hükümet bildirilerinin içeriği konusunda herhangi bir sınırlama söz konusu değildir. Yine 2954 sayılı Kanunun 19'uncu maddesine göre hükümetin uygulamalarını TRT aracılığı ile tanıtma yetkisi vardır.

TRT genel müdürü ve yönetim kurulu üyelerini atamak Bakanlar Kurulu'nun sahip olduğu önemli yetkilerden birisidir. 2954 sayılı Radyo ve Televizyon Kanununun 11 ve 13'üncü maddeleri, Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun önerdiği adaylar arasından genel müdür ve yönetim kurulu üyelerinin, Bakanlar Kurulu tarafından seçileceğini hükme bağlamıştır. TRT Genel Müdürü, RTÜK'ün göstereceği üç aday arasından Bakanlar Kurulu kararıyla atanmaktadır. Yönetim Kurulu üyeliği için de RTÜK'ün göstereceği 8 aday arasından 4'ü seçilerek atanmaktadır. Yönetim Kurulu'nun geriye kalan 2 üyesi, mevcut Genel Müdür Yardımcıları arasından Bakanlar Kurulu tarafından doğrudan atanır. Yürütmenin tüm bu atamaları yaparken siyasal tercihlerinin belirleyici olması ihtimali gündeme gelmektedir. Burada, 2954 sayılı Kanun'un 11. maddesindeki *"Yönetim Kurulu üyeleri, Türkiye Radyo Televizyon Kurumunun görev ve yetkilerine giren konularda doğrudan doğruya veya dolayısıyla taraf olamaz ve bu konularda hiçbir menfaat sağlayamaz, siyasi partilere üye olamazlar."*ifadesinin de kamuoyundaki kaygıları gidermekte yeterli olup olmadığı tartışmalıdır.[177]

Yürütme organının kamu yayıncısı üzerindeki en önemli yetkilerinden bir diğeri, yayınların men edilmesi yetkisidir. 2954 sayılı Radyo ve Televizyon Kanunu'nun 23'üncü maddesine göre, *"Başbakan veya görevlendireceği bakan, milli*

[177] H. Yılmaz, 2005, s. 198.

güvenliğin açıkça gerekli kıldığı hallerde, bir haber veya yayını menetmeye yetkilidir." Bu önemli yetkiyi dengeleyecek önemli bir yargısal güvence de öngörülmüştür. 2954 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinin son fıkrasında, "*Birinci fıkrada söz konusu men kararları aleyhine Danıştay'da açılacak iptal davalarında tebligat, müracaat tarihinden başlayarak kırk sekiz saat içinde yapılır. Cevap ve cevaba cevap süreleri onar gündür. Bu sürelerin tamamlanmasından sonra on beş gün içinde karar verilir.*"[178]

Başbakan'ın kullandığı bu yetki şüphesiz ki güvenlik amaçlıdır. Anayasa'nın düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti başlıklı 26'ncı maddesinin ikinci fıkrası bu özgürlüğün milli güvenlik gerekçesi ile sınırlanabilmesine olanak tanımaktadır. Bu bakımdan söz konusu yetkinin Anayasaya aykırı olduğunu söylemek mümkün değildir.

Başbakan sadece TRT üzerinde değil, özel yayıncılar üzerinde de aynı yetkiye sahiptir. 6112 sayılı Kanun'un "Olağanüstü dönemlerde yayınlar" başlıklı 7. maddesine göre; "*(1) Savaşlar, terör amaçlı saldırılar, doğal afetler ve benzeri olağanüstü durumların ortaya çıkardığı kriz zamanlarında da ifade ve haber alma özgürlüğü esas olup, yayın hizmetleri önceden denetlenemez ve yargı kararları saklı kalmak kaydıyla durdurulamaz. Ancak, millî güvenliğin açıkça gerekli kıldığı hâllerde yahut kamu düzeninin ciddî şekilde bozulmasının kuvvetle muhtemel olduğu durumlarda, Başbakan veya görevlendireceği bakan geçici yayın yasağı getirebilir. (2) Medya hizmet sağlayıcı, Cumhurbaşkanının veya Hükümetin; millî güvenliğin, kamu düzeninin, genel sağlığın ve genel ahlakın gerekleriyle ilgili bildirilerini, bildirinin ulaştığı gün saat 23:30'a kadar yayınlamakla yükümlüdür. (3) Birinci ve ikinci fıkralar uyarınca alınacak kararlar aleyhine açılacak iptal davaları doğrudan Danıştay'da açılır. Danıştay bu davalara öncelikle bakar ve karara bağlar, yürütmeyi durdurma talepleri hakkında kırk sekiz saat içerisinde karar verir.*

[178] a.g.e., s. 198.

Ancak bu maddede sadece "milli güvenliğin açıkça gerektirmesi" sebebi değil buna ek olarak "kamu düzeninin ciddi bir şekilde bozulmasının kuvvetle ihtimal dâhilinde olması" sebebi de öngörülmüştür. Yargı güvencesi de, Danıştay'ın bu konuda açılan davaları öncelikle karara bağlaması gibi belirsiz bir ölçüt getirildiği için, 2954 sayılı Radyo ve Televizyon Kanununun öngördüğü güvenceden daha zayıftır. [179]

7.3. Bağımsız İdari Otoritenin TRT Üzerindeki Yetkileri

Türkiye'de 3984 sayılı Kanunun ilk şeklinde, 35'inci maddede TRT'nin yayınlarının denetimi yetkisi RTÜK'e verilmişti. RTÜK'ün müeyyide olarak yayın durdurma yetkisi yoktu. Yayın ilke ve esasları ihlâl edildiğinde TRT önce uyarılıyordu. İhlâlin tekrarlanması durumunda, özel yayıncılar için söz konusu olan yayın durdurmayı gerektirecek hallerde, TRT Genel Müdürü ve Yönetim Kurulunun görevi sona eriyordu. Geçmişte RTÜK bu yetkisini, TRT'nin tarafsızlık ilkesini ihlâl etmesi nedeniyle kullanmıştı.[180]

2002 yılında, 4756 sayılı Kanun'la 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un 35'inci maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece bir süreliğine RTÜK'ün TRT üzerinde hiçbir düzenleme, denetleme ve yaptırım yetkisi kalmamıştır.

Ancak 6112 sayılı Kanun'un "*Türkiye Radyo-Televizyon Kurumunun yükümlülüğü*" başlıklı 45'inci maddesine göre*; "(1) 8'inci maddede belirtilen yayın ilkeleri ile bu Kanunun yayın hizmetlerinde ticari iletişimi düzenleyen hükümleri, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu yayınları hakkında da uygulanır. (2) Söz konusu*

[179] H. Yılmaz, 2005, s. 199.
[180] a.g.e., 2005, s. 199.

yükümlülüğün yerine getirilmemesi hâlinde, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu ihlâlin niteliği açıkça belirtilerek Üst Kurulca uyarılır ve yükümlülüğün gereğinin yerine getirilmesi ilgili Bakanlığa bildirilir." hükmü getirilmiştir. Burada dikkati çeken nokta, TRT'nin ticari yayıncılarla aynı ilkeler kapsamında denetlendiği, ancak ihlal durumunda yalnızca ilgili bakanlığa bildirimde bulunulacağı ifadesidir. Bu anlamda yürütmenin TRT üzerindeki etkisi pekiştirilmektedir.

6112 sayılı Kanun'un "*Görev ve yetkiler*" başlıklı 37'nci maddesinde, *"Üst Kurulun görev ve yetkileri şunlardır: (…) Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü ve Yönetim Kurulu üyeliği için adayları belirlemek."* Bölüm 4.2.'de açıklandığı üzere TRT Genel Müdürlüğü ve 4 Yönetim Kurulu üyeliği için adaylar RTÜK tarafından belirlenmektedir. RTÜK'ün buradaki yetkisi, yürütmeye karşı değil topluma karşı sorumlu olması gereken TRT için önemli bir güvencedir.

8. TRT'NİN FİNANSMANI

Türkiye'de TRT'nin gelirleri 3093 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiştir.[181] Kanun'un 2'nci maddesi TRT'nin gelirlerini şu şekilde saymıştır: Radyo, televizyon, video ve birleşik cihazlardan tahsil edilecek ücretler; elektrik enerjisi satış hasılatından ayrılacak paylar; genel bütçeden ayrılacak paylar; reklam gelirleri; sektörle ilgili diğer ticari faaliyetlerden elde edilecek gelirler.

Bu hükümlere göre TRT karma bir gelir rejimine tabi tutulmuştur. Radyo, televizyon, video ve birleşik cihazlardan tahsil edilecek ücretler bir defaya mahsus olmak üzere alınmaktadır. Buna bandrol ücreti denilmektedir. Alınacak olan ücretin oranı 3093 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Gelirleri Kanunu'nun 4'üncü

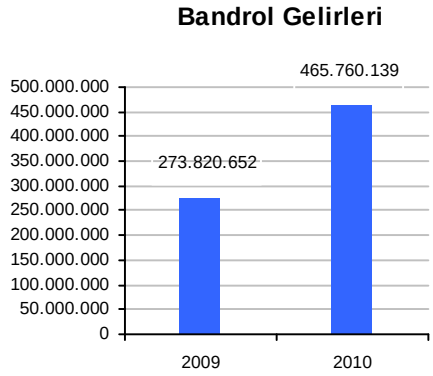
[181] http://www.trt.net.tr/medya/dosya/2008/11/26/f02320c8-e6cf-4f7f-b91d-1267a814d8e6.doc (16.06.2011)

maddesine göre, Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir.[182] Bandrol ücretinin BBC örneğinde sözünü ettiğimiz ruhsat ücreti ile bir ilgisi yoktur. Bu ücret satılan cihazların satışı sırasında bir defaya mahsus olarak alınmaktadır. Konuyla ilgili güncel düzenleme aşağıdaki gibidir:

> "3093 sayılı TRT Gelirleri Kanunu'nun 4. maddesinin (a) bendinde belirtilen cihazların satışı sırasında; imalatçılar için cihazların satış faturasındaki ÖTV hariç KDV matrahı üzerinden; ithalatçılar için ise bandrole tabi cihazın gümrük beyannamesindeki ÖTV hariç KDV matrahı üzerinden bir defaya mahsus olmak üzere alınan bandrol ücretlerini belirleyen oranlar aşağıdaki şekilde tespit edilmiştir.
>
> 1. Renkli televizyon için % 16
>
> 2. Siyah - beyaz televizyon için % 16
>
> 3. Radyo, portatif radyo-teyp, radyo-pikap için % 16
>
> 4. Video için % 16
>
> 5. Birleşik cihazlar için:
>
> a. Video – televizyon – radyo % 16
>
> b. Video – televizyon % 16
>
> c. Radyo – televizyon % 16
>
> d. Müzik seti ve benzerleri % 16
>
> 2. Yukarıda sayılan cihazların dışında kalan ve radyo televizyon yayını almaya yarayan diğer her türlü cihazlar ile ilgili olarak, imalatçılar için cihazların satış faturasındaki ÖTV hariç KDV matrahı üzerinden;
>
> ithalatçılar için ise cihazın gümrük beyannamesindeki ÖTV hariç KDV matrahı üzerinden bir defaya mahsus olmak üzere alınan bandrol ücreti oranları ise aşağıdaki gibi tespit edilmiştir:
>
> a. Radyo ve/veya televizyon yayınlarını almaya yarayan cep telefonları için % 6
>
> b. Radyo ve/veya TV yayınlarını almaya yarayan set top box cihazları ile her türlü uydu alıcısı için % 10
>
> c. Yukarıda sayılanların dışında kalan ve radyo ve/veya televizyon yayınını almaya yarayan her türlü cihazlar için % 8
>
> 3. Firmaların ithal ettikleri taşıtların üzerinde monte edilmiş bir şekilde bulunan bandrole tabi cihazlar için de, her biri ayrı ayrı olmak üzere sirkülerimizin 1. bölümünde belirtilen matrahlar üzerinden yine 1. bölümde belirtilen oranlara uygun olarak bandrol ücreti hesaplanmaktadır. Ancak taşıtlarda yer alan bandrole tabi cihazların matrahının, yukarıda belirtildiği şekliyle ayrı ayrı tevsik edilememesi durumunda, bandrole tabi cihaz sayısına bakılmaksızın, ithal edilen taşıtların gümrük giriş beyannamesindeki ÖTV hariç KDV matrahı üzerinden,
>
> a) Kara taşıtları için binde 4,
>
> b) Diğer taşıtlar için ise on binde 1.

[182] Konuya ilişkin en son yayımlanan 2011/1406 sayılı Bakanlar Kurulu kararı için bkz. R.G., 12.02.2011, S. 27844.

Yukarıdaki düzenlemenin uygulaması, TRT bünyesindeki Bandrol Gelirleri ve Denetim Servisi tarafından yapılmaktadır. Bandrol ücretlerinden 2010 yılında 465.760.138,97- TL tahsilat yapılmıştır. Şekil 5'ten de anlaşılacağı üzere, TRT bandrol gelirleri bir önceki yıla göre % 70,1 oranında artmıştır.

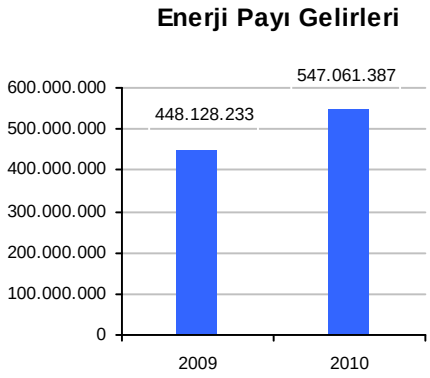


Şekil 4. TRT'nin 2009-2010 yıllarına ilişkin bandrol geliri[183]

Türkiye'de ruhsat ücreti uygulanmamakla birlikte, son derece özgün bir başka sistem geliştirilmiştir. Bu da, elektrik enerjisi satış hâsılatından TRT için ayrılacak paydır. İster kamu teşebbüsü olsun isterse özel teşebbüs olsun elektrik piyasasında faaliyette bulunan şirketler, elektrik satışından elde ettikleri gelirlerin gayri safi tutarı üzerinden %3,5 oranında bir payı TRT'ye verir.[184] Ruhsat ücreti sistemi ile karşılaştırıldığında, hizmetten yararlananlar üzerinde bir hoşnutsuzluk yaratmamak bakımından daha olumlu bir uygulamadır. Elbette ki söz konusu paylar bir şekilde tüketiciye yansımaktadır. Ancak çoğu zaman tüketicinin bunun farkında olmaması, ruhsat ücreti sistemiyle karşılaştırıldığında, aslında çok daha tartışmalı sorunları

[183] TRT 2010 Faaliyet Raporu, s. 177.
[184] Bu oran Bakanlar Kurulu Kararı ile %2'ye indirilmiştir. 2003/5201 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, R.G. 23.02.2003, S. 25029.

içermesine rağmen, TRT'yi en azından kamusal gelirlere sahip olması açısından eleştirilerden korumaktadır.[185]



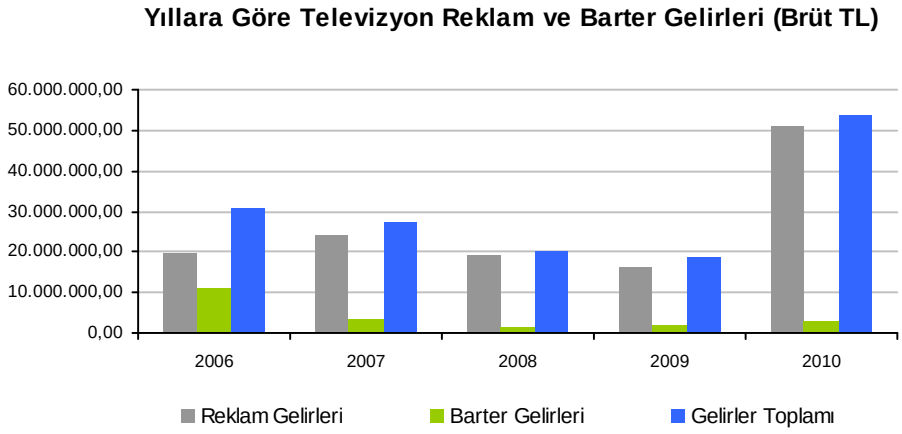
Şekil 5. TRT'nin 2009-2010 yıllarına ilişkin enerji payı geliri[186]

Şekil 5'ten anlaşılacağı üzere, TRT'nin 2010 yılı elektrik payı geliri 547.061.387 TL'dir. 2010 yılında enerji payı gelirlerinde bir önceki yıla göre % 22,08 artış olmuştur.

TRT reklam gelirlerine de sahiptir. Ancak ne 3093 sayılı ne de 2954 sayılı Kanun reklam yayınlarının, bütün yayınlar içindeki oranıyla ilgili olarak herhangi bir sınırlama getirmektedir. Bu durum, TRT'nin reklam yayınlarının oranı konusunda takdir yetkisine sahip olduğu anlamına gelmektedir.

TRT Reklam Tasarım Tanıtım Daire Başkanlığı faaliyetleri kapsamında, reklam pazarlama hizmeti ile mevcut reklam kuşaklarındaki reklam süreleri, çeşitli reklam ajansı ve reklam veren firmalara pazarlanmış, kamu kurum ve kuruluşlarıyla mali destek kapsamlı karşılıklı anlaşmalar yapılmıştır.

[185] H. Yılmaz, 2005, s. 201.
[186] TRT 2010 Faaliyet Raporu, s. 176.



Şekil 6. TRT'nin yıllara göre reklam gelirleri[187]

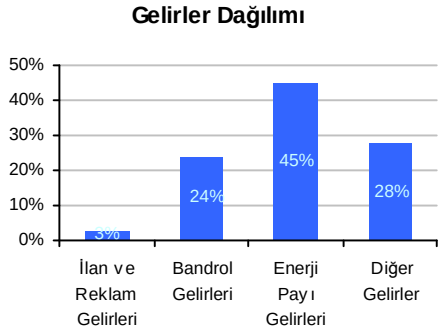
Daha önce de belirtildiği gibi, kamu medya hizmeti sağlayıcısının gelirlerinin bir kısmının reklamlara bağlanması, onun piyasa işleyişinden bağımsız olarak faaliyet göstermesini engelleyebilmektedir. Şekil 6'da, 2010 yılı içinde reklamlardan sağlanan gelirler toplamının 54,1 milyon TL olduğu gözükmektedir.

Diğer gelirler başlığı altında ise brüt satışlardan (yurtiçi, yurtdışı, vs.) 112.128.611 TL, diğer faaliyetlerden 51.471.163 TL, olağandışı kar ve gelirlerden 93.343.473 TL gelir elde edildiğini görmekteyiz. Bu gelir gruplarını oluşturan başlıca kalemler, faiz gelirleri, reeskont faiz gelirleri, kambiyo karları, icra gelirleri, önceki dönemden aktarılan gelir ve karlar, olağandışı gelirler ve çoğaltılan ürünlerden elde edilen gelirlerdir. 3093 Sayılı TRT Gelirleri Kanununa göre, Kurumun hizmet birimleri veya iştirakleriyle ürettiği sesli ve görüntülü mal, hizmet ve her türlü film, bant, plak, nota, kitap, kaset, CD ve benzeri hak ve eserlerin çoklu ortama aktarılarak çoğaltılması ve pazarlanması hizmetleri Ticaret ve Pazarlama Servisince yürütülmektedir. 2010 yılı

[187] TRT 2010 Faaliyet Raporu, s. 175.

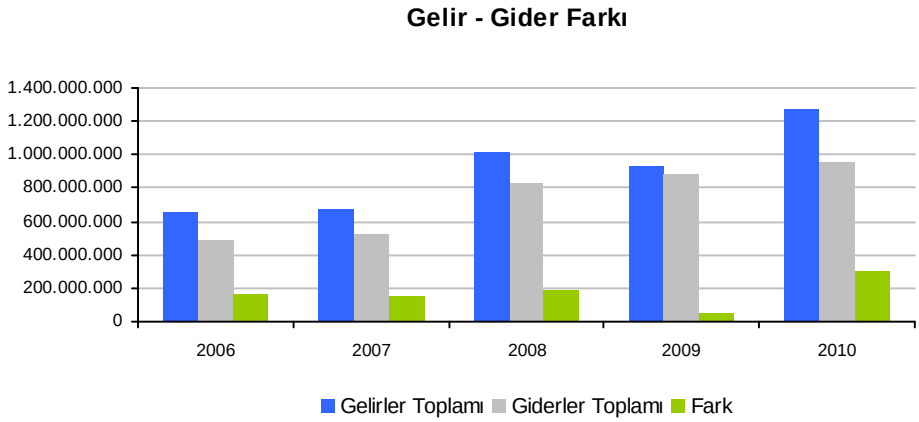
içinde kaset, CD, VCD, DVD ve kitap satışlarından elde edilen gelir toplamı ise 749.133,32 TL'dir.

Sonuç olarak TRT gelirlerinin genel resmine baktığımızda (Şekil 7), en yüksek gelir kaynağının enerji payından sağlandığı anlaşılmaktadır. En düşük gelir kaynağı ise ilan ve reklamlardan sağlanmaktadır.



Şekil 7. Türlerine göre 2010 yılı TRT gelirlerinin dağılımı[188]

[188] TRT 2010 Faaliyet Raporu, s. 173.



Şekil 8. TRT gelir-gider farkının yıllara göre dağılımı[189]

Şekil 8'den anlaşılacağı üzere, 2010 yılında toplam 1.266,3 milyon TL gelire karşılık, 961,8 milyon TL gider gerçekleşmiştir. Faaliyet dönemi 304,5 milyon TL gelir fazlasıyla kapanmıştır. Bu nedenle genel bütçeden herhangi bir pay ayrılmamıştır.

[189] TRT 2010 Faaliyet Raporu, s. 179.

BEŞİNCİ BÖLÜM

SONUÇ

1980'lerden bu yana neredeyse bütün ülkelerdeki kamu medya hizmeti öncül kurumlarının konumu sarsılmış, teknolojik ve siyasal gelişmeler hemen hepsini etkilemiştir. Çoğu kamu yayın kurumu, konumlarını yitirmemek için çözüm arayışlarına girmiş, pek çoğu da çıkış yolları bulmuştur. Kamu medya hizmetinin dünya genelinde yaşadığı bütün sorunlar, Türkiye'de TRT'yi de etkilemiştir.

Frekansların kısıtlı olduğu dönemlerde, frekanslar kamunun malı sayılmış, kamu hizmeti yayıncılığının ortaya çıkışında bu anlayışın da etkisi olmuştur. Son yıllarda, kamu medya hizmetini gerekli kılan koşulların artık kalktığı gerekçesiyle bu kurumların varlığı büyük tartışmalara neden olmaktadır. 1980'lerden itibaren iletişim teknolojilerindeki değişmelerle birlikte kamu medya hizmetine gerek kalmadığı ileri sürülmektedir. Küresel politikalarla uyumlu olarak her alanda "kamu hizmeti"nin gözden düşmesi, serbest piyasa hakimiyeti, kamu medya hizmeti kurumlarını da rekabete zorlamaktadır. Kamu medya hizmeti kurumlarından, kendi gelirlerini sağlaması istenmektedir. Gelir getirmek için reklam amaçlı teknolojideki sınırsız iletişim olanakları, yine de herkese eşit erişim olanağı sunmamaktadır. Sayısız özel televizyon kanalına rağmen, her kesimin bu kanallara ulaştığı ya da toplumun tüm katmanlarının bu kanallarda temsil olanağı bulduğu söylenemez. Ticari amaçlı özel yayıncılık, ticari çıkarlarının gerektirdiği kurallar çerçevesinde yayın politikası oluşturacaktır. İzleyicinin müşteri olarak görüldüğü ve reklam verenler için potansiyel alıcı olarak kabul edildiği bakış açısı, elbette kamusal hizmet anlayışından uzakta duracaktır.

Kamu medya hizmeti özerk bir yapıda işlemelidir. TRT, kuruluşundan beri, gerek örgüt yapısı, gerekse kamu hizmeti anlayışını örnek aldığı BBC'nin; hükümetlerden bağımsız yayın politikasını gerçekleştirmekte başarılı olmuş mudur? Bu sorunun cevabı kimilerine göre muğlaktır. Bölüm 3'te aktarıldığı üzere dönem dönem müdahale girişimleri olmuşsa da, İngiltere'deki siyasal yapı ve İngiliz halkının köklü bir demokratik geleneğe sahip olması sürece olumlu katkı yapmıştır.

BBC'nin Eski Genel Müdürü John Reith, BBC'nin vereceği haberlerin hangi dilde olursa olsun gerçekleri yansıtması gerektiğini, dinleyici bir haberi BBC'den duyarsa doğruluğundan emin olacağını, BBC'nin başta dış haberler olmak üzere bütün içeriklerinde "*doğruluk ve tarafsızlık*" ilkelerine göre davranacağını belirtmiştir.

2. Dünya Savaşı sırasında özellikle savaş kayıplarında Alman radyolarının yanıltıcı rakamlarına karşı BBC gerçekleri olduğu gibi aktarmıştır. Hatta söz konusu bilgiler özellikle Britanya ile ilgili olduğunda dahi rakamlar üzerinde en ufak yanıltıcı oynamalar yapılmamıştır. Mesela bir Alman radyosunun, "*Luftwaffe 20 İngiliz uçağını vurdu*" şeklindeki haberi BBC'de ise "*Britanya 21 uçak kaybetti*" biçiminde duyurulmuştur. BBC, Alman bombalarının Londra'yı yıktığını ve Singapur'da müttefiklerin ağır yenilgisini dürüstçe aktarmıştır. Almanya'nın teslim olduğunu ve savaşın sona erdiğini duyurduğunda ise hiç kimse bunların yalan olduğundan şüphe etmemiştir.

1956 yılında Süveyş Krizi'nin yaşandığı yıllarda İngiliz hükümeti, İngiliz askerleri savaştayken, BBC'nin onların morallerini bozduğu suçlamasında bulunmuştur. Hatta hükümet, BBC'yi, vericilerini almakla tehdit etmiştir. Ama BBC, İngiltere'nin dahil olduğu savaşlarda bile tarafsızlığını korumuştur. BBC Türkçe Bölüm Eski Müdürlerinden Andrew Mango da savaşlarda BBC'nin gösterdiği tutumu şu örnekle açıklamaktadır:[190]

[190] Erhan Kılıç, *Uluslararası Medya Yayıncılığında Kamu Haberciliğine Bir Örnek: BBC Türkçe Servisi,* Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2010, s. 38.

"BBC, savaş sırasında kazandığı inandırıcılık, tarafsızlık ününü barış döneminde koruyabildi. Bunun nedeni, İngiltere'de oluşan tarafsız kamu hizmeti geleneğiydi. 1. Dünya Savaşı sonrası dönemde Amerika dışında hiçbir yerde özel radyo ve televizyon yayıncılığı yoktu. İngiltere'de kamu hizmeti veren radyo ve televizyon hükümetin emrinde değildi. Bu durum ara sıra BBC ile hükümet arasında çatışmalara neden olabiliyordu. Şahsen yaşadığım böyle bir kavga 1956'da İngiliz-Fransız Süveyş harekâtı sırasında ortaya çıktı. İngiltere içinde hükümete karşı protesto gösterilerine yer veren BBC'ye hükümet o kadar kızmıştı ki hükümet, BBC'nin vericilerine el koyma tehdidinde bulunmuştu. Bunu elbette yapamadı. Çok geçmeden hükümet istifa etti, BBC ise yoluna devam etti"

1982 yılında bir başka olayda, İngiltere Başbakanı Margaret Thatcher, İngiliz Parlamentosu'nda yaptığı bir konuşmada bazı BBC programlarının Falkland Savaşı'ndaki tutumunu şikayet etmiştir. Falkland Savaşı'nda BBC ile Başbakan Thatcher'in arası açılmıştır, çünkü BBC haberlerinde İngiliz askerlerinden bahsederken "bizim askerlerimiz" gibi bir üslup sergilememiş, "İngiliz askerleri, Arjantin askerleri" demiştir.

1991 Körfez Savaşı ve 1999 Kosova Harekatı sırasındaki yayınlarından dolayı "Bağdat Yayın Kuruluşu" ve "Belgrad Yayın Kuruluşu" olmakla eleştirilen BBC, Irak'la savaş gerekçesi olarak ortaya atılan kitle imha silahları konusunun abartıldığı yolundaki haberleri nedeniyle Blair hükümetiyle de sorunlar yaşamıştır. Bu tür hükümet baskıları özellikle de BBC'ye yapılan ruhsat gelirlerinin azaltılması yönündeki tehditler halk tarafından da oldukça tepkiyle karşılanmış ve hükümet geri adım atmak zorunda kalmıştır.

BBC'nin editoryal bağımsızlığı ve tarafsızlığıyla ilgili yaşanan bu örnekler, BBC'nin tüm dünyada örnek gösterilen kamu medya hizmeti kuruluşu olmasındaki en önemli nedendir.

BBC ve TRT'nin, kamunun farklı alanlarıyla (yasama, yürütme ve bağımsız düzenleyiciler) ilişkisi incelendiğinde, ülkelerden dolayı farklılıklar bulunmakla birlikte birçok benzeşen yön olduğu da tespit edilmektedir.

Yasamanın BBC üzerindeki yetkileri incelendiğinde, bu yetkinin yalnızca, BBC'nin ana finansman kaynağı olan ruhsat ücretlerinin toplanması için gerekli yasal düzenlemeyi yapmakla sınırlı olduğu görülmektedir. TRT'de de durum aynıdır. TRT'nin gelirleriyle ilgili kanun olan 3093 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Gelirleri Kanunu, yasamanın TRT ile ilgili bir edimidir. Türkiye gibi parlamenter sistemlerde, yasamada çoğunlukta bulunan hükümetin parlamentoda sahip olduğu güçle yasa değişikliği yapıp kamu medya hizmeti kuruluşunun gelirlerini kısarak onu baskı altına almaya çalışması söz konusu olabilecektir. Ancak Anayasa'nın 133'üncü maddesinde belirlenen TRT'nin temel nitelikleri, yasama için kısıtlamalar, TRT içinse güvenceler getirmektedir. Bu durum BBC ile karşılaştırıldığında kendine özgüdür. Bu çerçevede değerlendirildiğinde TRT, BBC'ye göre yasama karşısında daha sağlan bir konuma sahiptir.

Yürütmenin kamu medya hizmeti kuruluşu üzerindeki yetkileri çok daha dikkatle incelenmesi gereken bir konudur. İlke olarak kamu medya hizmeti kuruluşu, yürütmeden tümüyle bağımsız olmalıdır. Kamu medya hizmeti kuruluşunun denetimi ise, bağımsız mahkemeler ve bağımsız düzenleyici otoriteler tarafından yapılmalıdır.

Konuyu bu açıdan ele aldığımızda, İngiltere'de yürütmenin BBC üzerinde çok önemli yetkilerinin olduğu görülmektedir. BBC'nin yasal dayanağı olan Kraliyet Beratı'na göre, burada yer alan hükümlerin ihlâl edildiği ya da gözetilmediği tespit

edilirse, ilgili bakan Beratı geri alma yetkisine sahiptir. Bu, BBC'nin hukuksal varlığını sona erdirme yetkisinin bakana verildiği anlamına gelmektedir.

Yine ilgili bakan, BBC'nin Görev Sözleşmesi'nde yer alan yükümlülükleri yerine getirmediğini tespit ederse, sözleşmeyi feshedebilmektedir. Böyle bir kararın kolaylıkla alınamayacağı açıktır ancak bu tarz bir düzenlemenin var olması, yürütmeden tümüyle bağımsız olması gereken kamu yayıncısı için bir kaygı kaynağıdır. Görev Sözleşmesi'ne göre ilgili bakanın sahip olduğu önemli yetkilerden bir başkası ise, yayınlara yasak getirebilme yetkisidir. Gerekli görülen konularda, yayınlara yasak getirme yetkisi, yürütmenin BBC üzerindeki takdir hakkının genişliğini ortaya koymaktadır.

BBC'nin en üst yönetim organı Mütevelli Heyeti'dir. Bu Heyetin bütün üyeleri, hükümetin önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır. BBC Genel Müdürü de, atanmış Mütevelli Heyeti üyeleri tarafından seçilmektedir. Burada yürütme, Mütevelli Heyeti'nin oluşmasında dolaylı da olsa bir etkiye sahiptir.

Yürütmenin TRT üzerindeki yetkileri incelendiğinde ise, bazı faklılıklarla birlikte BBC'ye benzer bir tablo karşımıza çıkmaktadır.

3093 sayılı Radyo ve Televizyon Gelirleri Kanunu'na göre, TRT'nin gelir kaynaklarıyla ilgili oranları azaltma veya iki katına kadar çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna aittir. Bu yetki ile yürütme, TRT'nin yasa ile belirlenen gelir kaynaklarına müdahale edememektedir, ancak bunların oranlarını değiştirebilmektedir. Bu durum, yürütmenin elinde önemli bir yaptırım aracı olma riskini taşımaktadır.

2954 sayılı Kanun'a göre TRT, yürütmeye ait bildiri ve konuşmalarını yayımlama yükümlülüğü altındadır. Bu bildirilerinin içeriği konusunda herhangi bir

sınırlama söz konusu değildir. Ayrıca hükümetin uygulamalarını TRT aracılığı ile tanıtma yetkisi de vardır. Bu noktada editoryal bağımsızlık konusundan söz edilememektedir. Aynı durum BBC örneğinde de karşımıza çıkmaktadır.

Yürütmenin TRT üzerinde sahip olduğu en önemli yetki ise, TRT genel müdürü ve yönetim kurulu üyelerini atayabilmesidir. 2954 sayılı Kanun'a göre, Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun önerdiği adaylar arasından genel müdür ve yönetim kurulu üyelerinin, Bakanlar Kurulu tarafından (2 üye doğrudan) seçileceğini hükme bağlamıştır. Yürütmenin tüm bu atamaları yaparken siyasal tercihlerinin belirleyici olması ihtimali gündeme gelmektedir. Bu alanda dolaylı bir yetki BBC için de geçerlidir.

2954 sayılı Kanun'a göre, Başbakan veya görevlendireceği bakan, milli güvenliğin açıkça gerekli kıldığı hallerde, bir haber veya yayını menetmeye yetkilidir. Başbakan sadece TRT üzerinde değil, 6112 sayılı Kanun'a göre tüm özel yayıncılar üzerinde de benzer bir yetkiye sahiptir. BBC ile TRT bu açıdan da benzeşmektedir.

İngiltere'de BBC'yi denetleme görevi OFCOM'a aittir. OFCOM bu görevini, Kraliyet Beratı, Görev Sözleşmesi, 2003 tarihli Communications Act ve 1996 tarihli Broadcasting Act hükümleri çerçevesinde yerine getirir.

Türkiye'de ise TRT'yi denetleme görevi, 6112 sayılı Kanun'un "yayın ilkeleri" ve "ticari iletişim" ile ilgili bölümleri çerçevesinde Radyo ve Televizyon Üst Kuruluna aittir. Ayrıca 6112 sayılı Kanun'daki RTÜK'ün görev ve yetkileri ile ilgili bölümünde, TRT Genel Müdürlüğü ve 4 Yönetim Kurulu üyeliği için adayların RTÜK tarafından belirleneceği ifade dilmektedir. Burada BBC'den farklı olarak RTÜK'ün sahip olduğu yetki, yürütmeye karşı değil topluma karşı sorumlu olması gereken TRT için önemli bir güvencedir.

Kamu medya hizmetinin en özgün yönlerinden biri kamusal finansmandır. Kamu medya hizmeti kuruluşunun faaliyetini yürütürken, hiçbir ticari baskı altında kalmaması, böylece piyasadaki düşük nitelikli yayın taleplerinin ötesinde kaliteli ve kültürel niteliği yüksek yayınlar yapma olanağı bulması ancak ve ancak kamusal finansmanla mümkün olabilmektedir. Ayrıca kamusal finansmanla sağlanan serbestlik, kamu medya hizmeti kuruluşunun, piyasa sürecinde bozulduğu düşünülen tarafsız yayıncılık ilkesini gerçekleştirebilmesi için de son derece önemlidir. Bu bağlamda kamusal finansman, kamu medya hizmeti kuruluşun özerkliğinin, tarafsızlığının ve kamu yararını gerçekleştirmesinin önemli bir aracıdır. Kamu hizmeti yayıncılığını özgün kılan da budur.

Kamu medya hizmetinin reklam gelirleri ile finanse edilmesi durumunda, yukarıdaki paragrafta sayılan amaçların gerçekleşmesi konusunda sakıncalar oluşmaktadır. Böyle bir durum, kamu medya hizmeti kuruluşunun piyasa şartlarına teslim edilmesi olarak değerlendirilmektedir. Görsel-işitsel iletişim alanında piyasa işleyişi ve kamu hizmeti yayıncılığı arasında neredeyse tam bir zıtlık olduğu yaygın bir görüştür.

Reklam konusunda BBC çok farklı bir görünüm sergilemektedir. Gerçekten Avrupa'da reklam gelirine sahip olmayan tek kamu medya hizmeti kuruluşu BBC'dir. BBC'nin gelirlerini, ruhsat ücretleri, ticari faaliyetler, hükümet yardımları ve diğer gelirler oluşturmaktadır. Burada sözü edilen ruhsat ücreti, İngiltere'de televizyon alıcılarına sahip olan hanelerden yıllık olarak toplanan bir ücrettir. 2009 yılında BBC'nin toplam gelirleri içinde ruhsat ücretlerinin oranı %76'dır. BBC'nin reklam almaması ve tümüyle kamusal kaynaklarla finanse edilmesi, onun piyasa ve diğer özel yayıncılar karşısında daha nitelikli ve kamu hizmeti anlayışı çerçevesinde faaliyette bulunmasa olanak tanımaktadır. Bu da, BBC'nin en önemli kamu medya hizmeti kuruluşu olarak tüm dünyaya örnek olmasında en önemli etkenlerden biridir.

TRT ise finansman konusunda karma bir sistem uygulamaktadır. TRT'nin gelirleri arasında radyo, televizyon, video ve birleşik cihazlardan tahsil edilecek ücretler; elektrik enerjisi satış hasılatından ayrılacak paylar; genel bütçeden ayrılacak paylar; reklam gelirleri ve sektörle ilgili diğer ticari faaliyetlerden elde edilecek gelirler yer almaktadır. Burada ilk maddede sayılan ücretler, bandrol ücretleri olarak adlandırılmakta ve BBC örneğinde sözünü ettiğimiz ruhsat ücretinden farklılık göstermektedir. Bu ücret satılan cihazların satışı sırasında bir defaya mahsus olarak alınmaktadır. Elektrik enerji satış hasılatından ayrılacak paylar ise, BBC örneğindeki ruhsat ücretine göre daha az tepki ile karşılaştığından olumlu olarak değerlendirilmektedir. TRT'nin gelirleri arasında reklamın payı ise önemsenmeyecek kadar küçüktür.

Şimdiye kadar yapılan tahlillerde, kamu hizmeti yayıncı kuruluşun yasama, yürütme ve bağımsız idari otoriteler ile olan ilişkilerinde ve finansman biçimlerinde çok ciddi farklılıklar tespit edilememiştir. O halde TRT ile ilgili olarak literatürde ve kamuoyunda getirilen eleştirilerin kaynağını TRT'nin kurumsal kültüründe ve Türkiye'nin siyasi kültüründe aramak yerinde olacaktır. Bu bağlamda TRT özelinde bazı değerlendirmelerde bulunmak çözüme yönelik öneriler getirmekte fayda vardır.

TRT'nin özellikle yürütme ile olan ilişkisi, eleştirilerin toplandığı odaktır. TRT yönetiminin yürütme tarafından belirleniyor olması, kurum tarihinde hep zan altında kalmaya mahkum olmuş bir durumdur. O nedenle TRT ile ilgili olarak kamuoyunda oluşan bu negatif izlenimin düzeltilmesi için çalışmalar yapılmalıdır.

Serbest piyasanın, beklendiği gibi düşünce çeşitliliği sağlamadığı, tersine ticari kaygılar nedeni ile giderek tek tipleşen bir yayıncılığa yönelerek fikir çeşitliliğini daralttığının görülmesi üzerine, başta ABD olmak üzere dünyanın çeşitli ülkelerinde kamu medya hizmeti çare olarak görülmeye başlamıştır. Bazı yazarların kamu hizmeti yayıncılığının "kamusal alan" olarak işlev görebileceğini öne sürdüğü, bazı yazarların ise düşünce özgürlüğünün kamu medya hizmetinin canlandırılmasıyla mümkün olabildiğini savunduğu fikirler dünyasının yarattığı ortam, kamu medya hizmeti için

umut ışığı olmaktadır. BBC gibi öncü kurumlar teknolojinin olanaklarından faydalanarak programcılık anlayışlarını geliştirmekte, daha format aşamasında izleyicinin katılımını sağlayan programlar yapmaktadır. İzleyicinin programa katılımını sağlayan bu anlayış, bir süre sonra yönetenleri denetlemek üzere geliştirilen programların oluşumuna da katkıda bulunabilecek, kamu hizmeti kurumları, bütün vatandaşların erişebildiği, programı oluşturabildiği, fikirlerini tartışabildiği bir yayıncılık anlayışını da getirecektir. Kamu medya hizmetinin bugün geldiği noktada "kamu medya hizmeti yönetişimi" kavramıyla anlatılmak istenen şey de tam olarak budur.

Demokratik bir sistem için, çoğulculuk için kamu medya hizmeti kurumlarının mutlaka ve mutlaka yaşaması gerekmektedir. TRT de son yıllardaki uygulamalarıyla bu sürece katkı sağlamaya başlamıştır. Ancak bu katkılar, özel yayıncılıkla taklit ederek ve onlarla rekabet içinde değil, tersine özel yayıncılığın boş bıraktığı alanları doldurarak, alternatif yaratarak ve kendi ilkelerinden ödün vermeyen kararlı bir çizgide olmalıdır.

TRT'nin 2009 yılına ait Yüksek Denetleme Kurulu raporunda belirtildiği gibi, Anayasa'nın 133'üncü maddesinde, Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi'nde, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin ilgili Tavsiye Kararı'nda, Avrupa Birliği Amsterdam Sözleşmesi'nde ve Kalkınma Planları'nda işaret edilen kamu medya hizmeti kavramının TRT için tanımının ve kapsamının belirlenmesine, editoryal bağımsızlık ve kurumsal özerklik sağlayacak düzenlemelerin bir an önce yapılmasına ihtiyaç vardır. Yapılacak olan düzenlemelerin ise yalnızca kağıt üzerinde kalmaması, işlerlik kazanması ve uygulamalarla somutlaşması ise çok önemlidir.

TRT'nin "devlet televizyonu" nitelemesinden kurtulması, TRT'nin artık "kamu"nun televizyonu olduğunu kamuoyuna anlatabilmesi çok önemlidir.

TRT, gelir ve giderleriyle "devlet"e değil, "kamu"ya hesap veren bir durumda bulunmaktadır. Cari durumda TRT gelirlerinin hiçbiri genel bütçeden

sağlanmamaktadır. Elektrik payları, bandrol gelirleri ve diğer gelirler, TRT'nin sorumlu olması gereken toplum tarafından ortaklaşa sağlanmaktadır.

Son bölümde açıklandığı üzere, 2010 yılında TRT'nin reklam gelirleri, toplam reklam gelirlerinin yalnızca %3'ünü oluşturmaktadır. Bunun anlamı, TRT'ye piyasa koşullarını dayatan ve reyting rekabetine zorlayan "reklam" gelirleri, önemsenmeyecek kadar düşüktür. Kaldı ki, son 5 yıldır TRT'nin gelirleri giderlerinin üzerindedir. Tüm dünyada örnek alınan kamu medya hizmeti kurumu BBC'nin temelde yalnızca kamusal kaynaklarla yürüttüğü faaliyetlerin başarısı ortadadır. Bu nedenle TRT'nin de reklam almaktan vazgeçmesi ve finansmanını tümüyle kamusal gelirlerle sağladığı kamu medya hizmetine yönelmesi gerekmektedir.

TRT faaliyetlerinin, kamu medya yönetişimi bağlamında ideale ulaşması için yapılması gerekenleri yalnızca devlet organları ya da TRT ile sınırlamak, yapılan analizi çok eksik bırakmak olacaktır. Yönetişim bağlamında en büyük sorumluluk, bireyselleşerek "müşteri" algısından sıyrılmış vatandaşlara aittir. Vatandaş, günümüzde kamu medya hizmetinin en önemli destekçisi ve denetçisi olmalıdır.

KAYNAKÇA

Akkor, Ayşen Gül (2001), *Avrupa Birliği'nde Kamu Hizmeti Televizyon Yayıncılığı*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora İstanbul.

Aytaç, Gürsel (2002), *Edebiyat ve Medya/Kitaptan Ekrana Edebiyat*, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Ayverdi, İlhan (2008), *Misalli Büyük Türkçe Sözlük*, Kubbealtı Yayınevi, İstanbul.

Aziz, Aysel (1976), *Radyo ve Televizyona Giriş*, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.

Aziz, Aysel (1999), *Yayınların Özerkliği ya da Özerk Yayın Kuruluşları*, Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi, Ankara.

Bay, Nurettin (2007), *Radyo ve Televizyon Yayıncılığı*, Nüve Kültür Merkezi Yayınları, İstanbul.

BBC ile Spor Kültür ve Medyadan Sorumlu Devlet Bakanlığı arasında yapılan Görev Sözleşmesi, http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/agreement.pdf.

BBC Kraliyet Beratı (Royal Charter), http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf.

Bilgi Toplumunda Kamu Hizmeti Yayıncılığı Uzmanlar Grubu 4. Toplantısı Raporu. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/MC-S-PSM/MC-S-PSB(2006)006_en.asp#TopOfPage.

Brown, David (1999), *Focus on the BBC*, FT Media Maple House, London.

Büyük Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu, http://tdkterim.gov.tr/bts/.

Coşkun, İpek (2007), *19. Yüzyıldan 21. Yüzyıla İletişim, Kültür ve Medya'da Tarihsel Süreç*, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Crisel, Andrew (1997), *An Introductory History of British Broadcasting*, Routledge, New York.

Curran, James (1997), *Medya ve Demokrasi: Yeniden Değer Biçme*, Çev: Süleyman İrvan, Ark Kitapları, Ankara.

Çankaya, Özden (2003), *Bir Kitle İletişim Kurumunun Tarihi: TRT*, Yapı Kredi Yayını, İstanbul.

Çaplı, Bülent (2002), *Medya ve Etik*, İmge Kitabevi, Ankara.

Çevik, Mehmet (2006), *Basın Dilinde Atasözleri ve Deyimler*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Demir, Ömer, Acar, Mustafa (1997), *Sosyal Bilimler Sözlüğü*, Vadi Yayınları, Ankara.

Derbil, Süheyp (1950), *Kamu Hizmeti Nedir?*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (AÜHFD), Ankara.

Dönmezer, Sulhi (1976), *Basın ve Hukuku*, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul.

Erdoğan, Erman (2008), *Yaygın Bir Kitle İletişim Aracı Olarak Televizyonun Kamusal İşlevleri*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Eren, Esra (2008), *Kamu Yayıncılığı ve Bir Kitle İletişim Kurumu Olarak Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu*, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Erentürk, İrfan Dündar (2009), *Avrupa'da Kamu Hizmeti Yayıncılığı Raporu*, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Ankara.

Ersin, Nimet (2007), *Kamu Hizmeti Yayıncılığı ve TRT'de Program Üretim Süreci*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Franklin, Bob (2001), *British Televisinon Reader: A Policy*, Routledge, London
Giddens, Anthony (2000), *Tarihsel Materyalizmin Çağdaş Eleştirisi*, Çev. Ümit Tatlıcan, Paradigma Yayınları, İstanbul.

Gözübüyük, Şeref, Tan, Turgut(2004), *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara
Günday, Metin (2004), *İdare Hukuku*, Ankara.

Hallvard, Moe (2008), *Public Broadcasters, the Internet and Democracy*, University of Bergen, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Bergen.

İngiltere 2003 İletişim Yasası, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/pdfs/ukpga_20030021_en.pdf.

Jakubowicz, Karol (2007), *Public Service Broadcasting: a new beginning or the beginning of the end?* http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/PSB_Anewbeginning_KJ_en.pdf.

Jakubowicz, Karol, *Public Service Broadcasting: Definitions, Descriptions and Policy Dilemmas*, http://www.lboro.ac.uk/research/changing.media/K.J.-Paper.html.

Kamu medya hizmeti yönetişimine ilişkin Bakanlar Komitesi Bildiri taslağı http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/MC-S-PG/MC-S-PG_2011_002rev4%20Draft%20declaration%20of%20the%20Committee%20of%20Ministers%20on%20public%20service%20media%20governance.pdf.

Kamu medya hizmeti yönetişimine ilişkin Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı taslağı, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/MC-S-PG/MC-S-PG_2011_003rev4%20Draft%20recommendation%20of%20the%20Committee%20of%20Ministers%20on%20public%20service%20media%20governance.pdf.

Karahanoğulları, Onur (2002), *Kamu Hizmeti*, Turhan Kitabevi, Ankara
Karaoğlanoğlu, Sibel, *Kitle iletişim Araçları*, http://www.kirbas.com/pdf/pdf_ciktisi.php?id=253.

Kaya, Raşit (1985), *Kitle İletişim Sistemleri*, Teori Yayıncılık, Ankara.

Keskin, Bayram (2006), *Kamu Hizmetinin Görülmesine ilişkin Sözleşmeler ve Bu Sözleşmelerden Doğan Uyuşmazlıkların Tahkim Yoluyla Çözülmesi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Kılıç, Erhan (2010), *Uluslararası Medya Yayıncılığında Kamu Haberciliğine Bir Örnek: BBC Türkçe Servisi*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.

Kocabaşoğlu, Uğur (1980), *Şirket Telsizinden Devlet Radyosuna*, A.Ü.S.B.F. Yayını, Ankara.

Lowe, Gregory Ferrell (2009), *The Public in Public Service Media*, Nordicom, Göteborg.

Lowe, Gregory Ferrell, Bardoel, Jo (2007), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*, Nordicom, Göteborg.

Marshall, Gordon (1999), *Sosyoloji Sözlüğü*, Çev. Osman Akınhay, Derya Kömürcü, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.

Mendel, Toby (2011), *Public Service Broadcasting: A Comperative Legal Survey*, UNESCO, Paris.

Mutlu, Erol (1994), *İletişim Sözlüğü*, Ark Yayınevi, Ankara.

Nissen, Christian S. (2007), *Bilgi Toplumunda Kamu Medya Hizmeti*, Çev. İrfan Dündar Erentürk, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Ankara.

Nişanyan, Sevan (2010), *Sözlerin Soyağacı Çağdaş Türkçenin Etimolojik Sözlüğü*, Everest Yayınları, İstanbul.

Onar, Sıddık Sami (1966), *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, İstanbul.

Oskay, Ünsal (2007), *İletişimin ABC'si*, Der Yayınları, İstanbul.

Önder, Bülent (2000), *Kamu Yayın Kurumlarında Personel Yönetimi*, TRT Yayınları, Ankara.

Pekman, Cem (1997), *Televizyonda Özelleşme: Avrupa Yayıncılığının Değişim Süreci*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.

Püsküllüoğlu, Ali (2004), *Türkçedeki Yabancı Sözcükler Sözlüğü*, Arkadaş Yayınevi, Ankara.

Sim, Şükrü (2006), *Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Özel Televizyon Yayıncılığı ve RTÜK Olgusu*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Şaylan, Gencay (1978), *Çağdaş Siyasal Sistemler ve Düşünceler*, AİTİA Gazetecilik ve Halkla İlişkiler Yüksek Okulu Yayını, Ankara.

Tekinalp, Şermin (1993), *Avrupa Topluluğunda Ulusal Kültür ve Televizyon*, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul.

Tokgöz, Oya (1972), *Türkiye ve Ortadoğu Ülkelerinde Televizyon Sistemleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.

TRT 2010 Faaliyet Raporu (2011), TRT Genel Sekreterlik Basım ve Yayın Müdürlüğü, Ankara.

Tunç, Müberra (2006), *Sanat Eğitiminde Kitle İletişim Araçlarının Rolü ve Önemi*, Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Turam, Emir (1994), *Medyanın Siyasal Hayata Etkileri*, İrfan Yayıncılık, İstanbul.
Türkçe Sözlük (1998), 9. baskı, TDK Yayını, Ankara.

Uğurlu, Özge (2008), *Yönetişim Kavramı Ekseninde Örgütsel Süreçlerin Değerlendirilmesi: Erdemir T.A.Ş. Özelleştirme Örneği*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Yaylagül, Levent (2008), *Kitle İletişim Kuramları*, Dipnot Yayınları, Ankara
Yazıcı, Ali Nihat (1999), *Kamu Yayın Kurumları ve Yeniden Yapılanma*, TRT Eğitim Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara.

Yengin, Hülya (1991), *Ekranın Büyüsü*, Der Yayınları, İstanbul.

Yılmaz, Bülent (2003), *Toplumsal İletişim ve Kütüphane*, Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, Cilt 20, Sayı 2, Ankara.

Yılmaz, Halit (2005), *İdarenin Görsel-İşitsel İletişim Alanındaki Görevi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Yüksel, Erkan, Gürcan, Halil İbrahim (2001), *Habercinin El Rehberi/Soru ve Örneklerle Haber Toplama ve Yazma Kural Ve Teknikleri*, Anadolu Üniversitesi İletişim Fakültesi Yayını, Eskişehir.

Zıllıoğlu, Merih (1993), *İletişim Nedir?*, İletişim Yayınları, İstanbul.

İNTERNET ADRESLERİ

http://news.bbc.co.uk/2/hi/events/northern_ireland/paramilitaries/69824.stm

http://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/licencefee/

http://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/running/executive/

http://www.bbc.co.uk/bbctrust/about/who_we_are/index.shtml

http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf

http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/agreement.pdf

http://www.bbcgovernorsarchive.co.uk/future/index.html

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(2000)023&expmem_EN.asp

http://www.internetworldstats.com/eu/tr.htm

http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/11/pdfs/ukpga_20020011_en.pdf

http://www.merriam-webster.com/dictionary/communication

http://www.resmigazete.gov.tr/default.aspx

http://www.spiderbomb.com/tv/licence.html

http://www.trt.net.tr/medya/dosya/2008/11/26/f02320c8-e6cf-4f7f-b91d-1267a814d8e6.doc

http://www.trt.net.tr/medya/dosya/2008/11/26/f02320c8-e6cf-4f7f-b91d-1267a814d8e6.doc

http://www.tvlicensing.co.uk/resources/library/BBC/OUR_PERFORMANCE/TVL_Annual_Review_Eng_2010.pdf

ÖZET

İnsanoğlu dünya üzerinde var olduğu günden beri hep iletişim kurma ihtiyacı içinde olmuştur. Toplumsal yapı geliştikçe, insanoğlunun iletişim için kullandığı araçlar da gelişmiş ve kitleselleşmiştir. Beden dili, ses, resim ve dil ile gelişen iletişim; yazı, fotoğraf ve gazete ile kitleselleşmiş; yirminci yüzyıldaki teknolojik gelişmeler sayesinde ortaya çıkan radyo ve televizyon ile kamu hizmeti niteliği kazanmıştır.

1980'lerde yaşanan liberalleşme akımları ile kitle iletişim araçlarının kamu hizmeti niteliği sorgulanmaya başlanmıştır. Ancak çok geçmeden kitle iletişiminde kamu hizmetinin önemi anlaşılmış, kamu hizmeti yayıncılığı konusunda ulusal ve uluslararası düzeyde düzenlemeler yapılmıştır. 2006 yılına gelindiğinde ise, kamu hizmeti yayıncılığının gelişen koşullara ayak uydurmasının gereği olarak yeniden tanımlanması yapılmış ve "kamu medya hizmeti" kavramı gündeme gelmiştir.

İngiltere'de BBC'nin ilk Genel Müdürü olan John Reith, 1920'lerde kitle iletişim araçlarının işlevleriyle ilgili olarak "bilgilendirme, eğitme ve eğlendirme" ilkelerini tanımladığında, Türkiye'de ilk radyo yayınları için denemeler yapılmaktaydı.

Hemen hemen aynı dönemde yayıncılık faaliyetine başlayan iki kurumdan BBC, bugün tüm dünyada en iyi "kamu medya hizmeti kuruluşu" olarak gösterilirken TRT aynı oranda ilerleyememiştir. Bu tezde, bunun ardında yatan nedenler, kurum özerkliği konusunda kamu medya hizmeti sağlayıcılarının yasama, yürütme ve düzenleyici otoriteler ile olan ilişkileri ve finansman yapıları irdelenerek değerlendirilmiş ve çözüme yönelik öneriler getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Medya Hizmeti, Kamu Hizmeti Yayıncılığı, TRT, BBC.

ABSTRACT

Human beings have been in need of communicating with each other since they existed on earth. As the social structure developed, the means that were used by human beings also developed and were massified. The communication that developed through body language, voice, picture and language, was massified through prints, photograph and newspaper and along with technological developments in the 20th century letting the emergence of radio and television it has gained the quality of public service.

Public service quality of the mass media started to be questioned with the liberation trends in 1980s. However, not long after, the importance of public service in the area of mass media was figured out and many national and international regulations regarding public service broadcasting were actualized. When it came to 2006, because of the need of public service broadcasting for adjusting itself according to the new conditions, it was redefined and the concept “public service media” was brought to the agenda.

When John Reith, the first Director General of BBC in England, defined the principles of “informing, educating and entertaining” considering the functions of mass media in 1920s, radio trial broadcasts were in process in Turkey.

While BBC, one of the two institutions that began broadcasting almost at the same time, has been shown as the best “public service media institution” all over the world, TRT, the other one, has not developed that much. In this thesis, the underlying reasons were evaluated by analizing the financial structures and the relations of public service media institutions with the executive and legislative powers and regulatory authorities and some proposals were brougt considering the solution.

Key Words: Public Service Media, Public Service Broadcasting, TRT, BBC.

ÖZGEÇMİŞ

1981 yılında Kumluca'da doğdu. İlköğrenimini ve ortaöğrenimini, sırasıyla Antalya'nın Kumluca ve Finike ilçelerinde tamamladı. 1999 yılında Ankara Üniversite Siyasal Bilgiler Fakültesi İşletme Bölümü'nde lisans eğitimine başladı ve buradan 2004 yılında mezun oldu. Eylül 2005 - Ağustos 2006 arasında Türkiye Atom Enerjisi Kurumunda memur olarak, Ağustos 2006 – Ağustos 2007 arasında da Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğünde Tüketici ve Rekabet Uzman Yardımcısı olarak çalıştı. Ağustos 2007'den bu yana, RTÜK'te Üst Kurul Uzman Yardımcısı olarak görev yapmaktadır. Halen Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde yüksek lisans eğitimine devam etmektedir. İyi derecede İngilizce bilmektedir.