

DEREGÜLASYON SONRASI KAMU HİZMETİ YAYINCILIĞI: RAI VE TRT ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI ÇALIŞMA*

Kenan DUMAN¹²

ÖZ

Avrupa televizyon yayıncılığında ilk dönem yayıncılık politikası genel olarak kamu hizmeti yayıncılığı olmuştur. 1980 yılına kadar devam eden bu politika özel yayıncıların ortaya çıkması ile sona ermiş ve yayıncılık alanında karma bir yapıya geçilmiştir. Yayıncılık alanındaki bu değişim televizyon yapılanmasında hükümetlerin kontrolündeki kamu hizmeti yayıncılarına ne olacağı tartışmasına neden olmuştur. Kamu hizmeti yayıncıları bu dönemde özel yayıncılarla girdikleri rekabet ortamında ciddi finansman krizi, meşruiyet ve kimlik sorunu ile karşı karşıya kalırlar. Bu çalışmada, Avrupa yayıncılık alanında politika ve eylemleri ile özel bir yeri olan İtalya ve Türkiye'nin kamu hizmeti yayıncısı kuruluşlarının 1980 ile 2010 arasındaki yayıncılık anlayışları incelenmiştir. Çalışmada her iki ülkenin özellikle iktisadi, hukuki belge, yasa ve raporlarından oluşan literatür taraması yapılmıştır. Çalışmada ayrıca BBC'nin kurucusu Reith'in Kamu Hizmeti Yayıncılığı için belirlediği ilkeler bağlamında iki ülke yayıncılık sistemi karşılaştırılmıştır. Çalışmanın sonucunda RAI ve TRT'nin ticari televizyon kanallarıyla rekabeti sonucu kamu hizmeti modeli anlayışından uzaklaştıkları görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Televizyon Politikaları, Kamu Hizmeti Yayıncılığı, İtalya'da Televizyon, Türkiye'de Televizyon

¹Yrd. Doç. Dr., Arel Üniversitesi, İletişim Fakültesi, Gazetecilik Bölümü, kenanduman(at)arel.edu.tr

*Bu çalışma, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gazetecilik Anabilim Dalı'nda Kenan Duman tarafından yazılan "Türkiye ve İtalya'da Özel Televizyon Yayıncılığının Başlangıcı ve Deregülasyon Sürecinin Karşılaştırılması" başlıklı yayınlanmamış doktora tezinden türetilmiştir.

PUBLIC SERVICE BROADCASTING AFTER DEREGULATION: A COMPARATIVE STUDY ON RAI AND TRT

ABSTRACT

The first period broadcasting policy in European television broadcasting was generally public service broadcasting. This policy, which lasted until 1980, ended with the emergence of private publishers and a mixed structure in the broadcasting sector started to be implemented. This change in broadcasting has led to a debate on what will happen to the public service broadcasters at governments' control in television structuring. Public service broadcasting companies faced with a serious financial crisis, legitimacy and identity problem in the competitive environment they entered with private broadcasters in this period. In this study, we examined the understanding broadcasting between European policies and actions in the field of broadcasting with a special place in the organization of public service broadcasters in Italy and Turkey between 1980 and 2010. In the study, we studied a literature search consisting of economic, legal documents, laws and reports of both countries. The study also compared the broadcasting system of the two countries in the context of the principles that the BBC founder Reith set for the Public Service Broadcasting. As a result of the study, it was seen that RAI and TRT moved away from the competitive public service model understanding of commercial television channels.

Keywords: Television Policies, Public Service Broadcasting, Television Broadcasting in Italy, Television Broadcasting in Turkey

Duman Kenan,“ Deregölasyon Sonrasi Kamu Hizmeti Yayincılığı: Rai ve TRT Üzerine Karşılaştırmalı Çalışma”. *ulakbilge* 6. 20 (2018): 59-84

Duman, K. (2018).“Deregölasyon Sonrasi Kamu Hizmeti Yayincılığı: Rai ve TRT Üzerine Karşılaştırmalı Çalışma. *ulakbilge*, 6 (20), s.59-84.

Giriş

1980 sonrası dönemde teknolojik ve toplumsal yapıdaki değişimle birlikte dünya üzerinde yayıncılık alanında da büyük bir dönüşüm başlamıştır. İletişim kurumlarının önemi daha da arttığı bu dönemde temel politika olarak serbestleşme, özelleştirme ve yoğunlaşma hareketleri benimsenmiştir. İngiltere, ABD ve Fransa’da, deregülasyon ile ilgili argümanlar 1920’lerin başında ortaya çıksa da özellikle Avrupa için kamu hizmeti yayıncılığını yeğleyen politikalar tercih edilmiştir.

Kamu hizmeti yayıncılığı televizyon yayıncılığın ilk döneminden itibaren başta Avrupa ülkelerinde tüm izleyicilere hizmet götürmeyi amaç edinen bir anlayış ile oluşmuştur. Özellikle 1940 sonrası ilke dönem yayıncılık sisteminde kısıtlı frekans varlığı nedeniyle bu frekansların eşit olarak dağıtılması fikri varlığını hissettirir. Avrupa’da yer alan iktidarlar, özellikle dünya savaşlarında radyonun propaganda amacı ile kullanılmasının etkisi nedeniyle televizyon yayıncılığında da hükümet/devlet tekeli bir yayın anlayışına izin vermişlerdir.

Kamu hizmeti yayıncılığı kavramının öncüsü olarak BBC Kurumu ve kuruluşun ilk genel müdürü John Reith bilinir. Reith tarafından oluşturulan kavram ilerleyen yıllarda diğer Avrupa ülkeleri yayıncılık politikalarına uyarlanmıştır (Ersin, 2007, 24). Reith’in yayıncılık için oluşturduğu ana dört yayıncılık ilkesi bulunmaktadır. Bu ilkelerin ilki, yayıncılığın kâr ve ticari baskılardan korunmasıdır. İkincisi, yayıncılığının toplumun tamamını saran bir hizmet yapısı oluşturması ve yürütmesidir. Üçüncüsü ise, yayıncılığın belli bir sınıfın elinde olması yerine devletin elinde olması daha iyidir. Dördüncü ilke olarak yayıncılığın yüksek standartlar taşıması gerekliliği ve programların yüksek kaliteli olmasıdır (Ersin, 2007, 96).

Bu çalışmada, İtalya ve Türkiye’nin kamu hizmeti yayıncıları olan TRT ve RAI, 1980-2010 arası yayıncılık politikaları bağlamında incelenmiş ve kamu hizmeti yayıncılığı kavramının değişimine ayna tutulmaya çalışılmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde kamu hizmeti yayıncılığının gelişimi ve uygulamaları, ikinci bölümde yayıncılıktaki dönüşümün kamu yayıncıları TRT ve RAI’ye etkileri, üçüncü bölümde ise özel yayıncılık sonrası TRT Ve RAI’nin kamu hizmeti televizyon yayıncılığının ilkelerine göre karşılaştırılması yer almaktadır.

Çalışmanın hipotezi; “ Deregölasyon sonrası dönem de kamu yayıncıları TRT ve RAI kamu hizmeti tanımından rekabet amacıyla uzaklaşarak ticari yayıncılık unsurları da içeren melez bir yapıya geçmiştir.” şeklindedir. Çalışmanın hipotezinin sınanması için BBC’nin kurucusu Reith’in yayıncılık için oluşturduğu ana yayıncılık ilkeleri bağlamında iki ülke kamu hizmeti yayıncılığı politikaları karşılaştırılmıştır.

1. Kamu Hizmeti Yayıncılığının Gelişimi ve Özel Yayıncılık Sonrası Krizi

Kamu hizmeti yayıncılığı başlangıcından itibaren hedef kitleye haber verme, eğitime ve eğlendirme işlevlerini yerine getirmeyi kendisine amaç edinmiştir. Bu yayıncılık biçiminde en önemli unsurlardan birisi kuruluş amaçlarını dengeli olarak yapabilmesi ve bağımsız yapılanması dikkat çekmiştir (Kaya, 2009: 78). İngiliz British Broadcasting Corporation (BBC), kamu hizmeti yayıncılığının öncüsü olarak bilinir. BBC başlangıcından itibaren yayıncılık sektöründeki diğer rekabet unsurları ile uyum içinde çalışmalarını sürdürmüş, kültürel ve siyasal dönüşümlerden başarı ile çıkarak her zaman saygınlığını korumuştur. Avrupa’da yayıncılık alanında bu gelişmeler olurken ABD’de, farklı bir televizyon yapısı belirir. Kamu yayıncılığına nazaran daha çok ticari yayıncılık olarak adlandırılan yayıncılık anlayışının yükseldiği bu kıtada kâr etme felsefesi daha ön planda olmuştur. Tecimsel yayıncılık, özel yayıncılık girişimciler ile büyümüş ve kısa sürede ülkenin büyük ve bağımsız yerel yayıncılık ağırları ile dolmasına neden olmuştur (Yengin, 1994: 60). Amerika Birleşik Devletleri’nde ticari yayın istasyonlarının yanı sıra Avrupa’da olduğu gibi kamu hizmeti yayıncısı PBS kurulmuş fakat diğer yayıncılar kadar etkili olamamıştır.

1950 ile 1980 yılları arasında Avrupa’da kamu yayıncıları, hükümetler ile kamu arasında dengeli olmaya çalışmış fakat başta iktisadi olmak üzere çoğu nedenle iktidarlara yakın eğilim içinde olmuşlardır. Bu 30 yıl boyunca başta yayın dağıtımının sınırlılığı ve özel yayıncılığın gelişmemesi nedeniyle bu yayıncılık sistemi bir problem olarak görülmemiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa’da başta ulus devlet politikaları ile kamu hizmeti yayıncılığının uyumlu olması nedeniyle uzun süre bu yayıncılık anlayışının etkili bir şekilde sürmüştür (Mutlu,2001: 28). 1980 sonrası dönemde başta teknolojik gelişmelerin getirdiği yeni olanaklar ile kamu hizmeti yayıncılığının meşruiyet sorgulanır hale gelmiştir. Bu

dönemde kamu hizmeti yayıncılığına karşı muhalefet ve memnuniyetsizlik iyice artarken özellikle seçkin yayıncı anlayışı, tekelcilik ve iktidar ile ilişkileri sorgulanır olur (Mutlu, 2001: 27-28) Hükümetlerin, bütçe açıklarını öne sürerek kamu hizmeti yayıncılık anlayışına karşı çıkmaya başlamaları da sistem üzerinde baskı oluşturmaya başlamıştır. Yayıncılıkta devlet tekelcilerinin sona ermesi her ülkede farklı gerçekleşirken genel olarak Avrupa’da ikili bir yayıncılık yapısı oluşmuştur. (Molsky, 1999: 141) Türkiye ve İtalya’da kamu yayıncıları TRT ve RAI yayınlarına devam ederken özel yayıncı kuruluşlara izin verilmiştir. Her iki ülkede bu kurumların özelleşmesi yönünde görüş ve düşünceler dile getirilip özellikle İtalya’da yasal yaptırımlar düzenlense de kurumlar özelleşmemişlerdir.

Bu dönemde kamu yayıncıları karşılarında güçlü özel rekabetler görmeye başlamışlardır. Bunun sonucunda kamu yayıncıları için olumsuz anlamda bir takım sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu sorunların başlıkları finansman, izleyici payı ve meşruiyettir. “Program maliyetlerindeki artışlar ve geniş izleyici kesimlerine seslenen programların giderek daha da pahalı olması finansman sorununa neden olurken, kamu yayıncıları büyük bir izleyici kaybı yaşamaya ve özel kuruluşlarla rekabet edemez hale gelmiş ve ticari yayıncılığı teşvik eden hükümetlerin kamusal faaliyetlerin meşruiyetlerini sorgulaması ve ağır mali yüküne sorun etmesi önemli sorunlar olarak dikkat çekmiştir” (Mutlu, 2001: 32). İkinci Dünya Savaşı’nın ardından altın çağını yaşayan kamu yayıncılarının mevcudiyeti ve meşruluğu tartışılır hale gelir. Kamu yayıncıları bu dönemde kamunun kaynaklarını ekonomik olarak tükettiği iddiasıyla eleştirilmiş ve bu yayıncılığının, özel yayıncılar ile üstelik kamunun ekonomik kaynakları olmadan da ayakta durabilecekleri iddiaları, kamu yayıncılığının ilk dönemden itibaren yerleşmiş olan temel felsefi temellerini sarsmıştır.

2. Yayıncılıktaki Dönüşümün TRT Ve RAI’ye Etkileri

Türkiye’de yayıncılık tarihinin başlangıcı radyonun başladığı 1927’dir. İlk yayıncılık çalışmaları iktidar ile yakın ilişki içinde bulunan özel yayıncı kuruluşa veren hükümet, yayıncılığın onuncu yılında, yayın faaliyetlerinin devlet eliyle gerçekleştirilmesine karar vermiştir. Böylece Türkiye’de devlet radyoculuğu dönemine geçilir (Cankaya: 25). Radyo yayıncılığında başlangıç şekline bakıldığında Avrupa ülkelerinin yaşadığı başlangıç denemeleri ile benzerlikle taşındığı görülmektedir. Radyo yayıncılığı, 1964 yılında TRT kuruluşuna kadar devletin kontrolünde kalmaya devam eder. Sonrasında 1968 ile 1990 yıllarında televizyon yayınları sadece TRT tarafından yürütülmüştür. Türkiye’de, 1980 öncesi

yayıncılık alanında kamu tekeli herhangi bir ciddi tartışmaya neden olmazken TRT'nin bu yapısı fazla tartışılmamıştır. Bu düşüncenin oluşmasında batıda kamu tekelinin sürdürülüyor olması ve mevzuattaki açık hükümlerin önemli payı vardır. Ancak 1980'lerin ikinci yarısından itibaren TRT'nin tekel durumu sorgulanır hale gelen talepler başlanırken söylemin argümanı ise "değişen dünya" söylemleridir (Çelenk, 2005:185).

1990 yılı itibariyle Türkiye'de özel televizyon yayıncıları yayınlarına başlarken geçen kısa süre içinde yasal altyapı olmasa bile kamusal alanda karşılığını bulmuşlardır. Çok az bir sürede gerçekleşen bu değişim, Avrupalı kamu hizmeti yayıncılarının başta kimlik krizi ve finansman sıkıntısı olmak üzere birçok sorunla karşı karşıya kalması gibi TRT için de gerçekleşmiştir. Türkiye'de televizyonların birbiri ardına yayına başlaması ile TRT'nin izlenme oranının yüzde üçe kadar inmiş dolayısıyla TRT gelirlerini büyük ölçüde kaybetmiştir. Özel yayıncılarla rekabet etme durumunda kalan TRT'nin politika ve stratejilerini gözden geçirmek zorunda kalmıştır. TRT, en büyük finansman kalemini oluşturan reklam gelirleri erimeye başlayınca önlemler almaya çalışmış fakat bu önlemler de kurumun reklam pastasından aldığı payın çok aşağılara düşmesine engel olamamıştır. Sonuçta TRT'nin reklam gelirleri yıl yıldan yıla büyük oranlarda azalmıştır. Bu durum karşısında TRT reklam gelirlerini arttırmak amacıyla ticari kanallarla rekabet etmeye başlar (Sözeri, 2012: 27).

Özel yayıncılarla ortaya çıkan rekabet ortamında TRT, kamu hizmeti yayıncılığının temel felsefelerinden ödünler verirken yeni piyasa kurallarına uymaya çalışmıştır (Erdemir, 2011, 208). Yıllardır kamu hizmeti yayıncılığı anlayışı çerçevesinde eğitmeye, bilgilendirmeye ve eğlendirmeye çalıştığı izleyicisini kanallara kaptıran kurum piyasaya uyumlama anlamında yayınlar yapsa da kaybettiği seyircisini yeniden kazanamamıştır. Finansman ve güven kaybının ardından tartışılan yeni konu, TRT'nin de özelleştirilip özelleştirilmeyeceği konusu olur. Fakat kamuoyu, TRT'nin özerk bir kurum olarak kalması ve herhangi bir programının, kanalının, tesisinin özel yerli ya da yabancı şirketlere satılmaması veya kiralanmaması gerektiğini düşünür. Bu dönemde, Rupert Murdoch TV 3'ü kiralamak istemiş ancak Murdoch'un 23 saatlik yayın talebinin mevzuata uygun olmadığı için vazgeçilmiştir (Milliyet, 1990: 9). Sonraki süreçte dönem dönem kamuoyunun önüne bu konu gündeme getirilse de özelleştirme gerçekleşmemiştir.

Birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi İtalya'da da düzenli televizyon yayıncılığına geçişle birlikte benimsenen yayıncılık modeli kamu hizmeti yayıncılığı olmuştur. RAI tarafından gerçekleştirilen bu yayıncılık düzeninde kurum, kamu yararına çalışan fakat devletin kontrolünde olan özel bir şirket olarak yayıncılık faaliyetine başlamıştır. 1923 Kraliyet kararnamesi ile başlayan bu yayıncılık sürecinde 1975 yılına kadar RAI'yi İtalya'da tekel yayıncısı olarak görülür. İtalyan Anayasa Mahkemesi'nin 16 Temmuz 1974 tarihinde verdiği RAI'nin yayın tekelinin ülke geneli için geçerli olduğuna ancak yerel ve bölgesel kablo televizyon istasyonlarının kurulmalarının tekelin bozulması anlamına gelmeyeceğine hükmetmesi ile kurumun tekel yapısı sarsılır. Böylece İtalya'da kamu yayın tekelinin sona erdirilmesinin yasal yolu açılmıştır. 1975 yılında ki Anayasal değişim ile yayıncılık alanında RAI tek başına kalmamış önce kablo sonra uydu ve karasal yayımla özel kanallarla rekabet etmiştir.

Şirket yapılanması olarak kurulan RAI kamusal yayıncılık yaparken parlamentoya bağlı olarak çalışmıştır. 1975 anayasa değişiklikleri kurumu parlamentoya ve özellikle hükümetlere daha fazla bağlamıştır. 1975 yılında kabul edilen 103 nolu yasa ile RAI'nin yönetim ve denetimi 40 kişiden oluşan bir Parlamento Komisyonu'na bırakmıştır. Bu durumun oluşmasında, halka hizmet etmek üzere kurulmuş olan bir yayın kurumunun üzerinde, yine halkın denetim yetkisi olması gerektiği düşüncesi büyük rol oynamıştır (Çaplı, 2005: 164). Bu düzenleme siyasetin doğrudan radyo-televizyon yayıncılığının içine sokarken, uygulamada, radyo ve televizyon kanallarının partiler tarafından paylaşılması sonucunu doğurmuştur. "Lottizzazione" denilen bu paylaşımda, Komünist Partisi RAI'nin yönetim kurulu başkanlığının yanı sıra, ikinci televizyon kanalı ve üçüncü radyo kanalının yönetimini; Hristiyan Demokrat Parti birinci televizyon kanalı ile ikinci radyo kanalının yönetimini; Sosyal Demokrat Parti ise birinci radyo kanalının yönetimini elde etmişlerdir (Çaplı, 2005: 167). Daha sonra yapılan düzenlemelerde, kanalların kontrolü partiler arasında el değiştirme yaşasa da oluşturulan yapı varlığını sürdürmüştür. Bu nedenle, radyo ve televizyon kanallarında çalışanlar arasında yüksek düzeyde siyasallaşma ortaya çıktığı görülmüştür.

1975 - 1990 arası İtalyan Yayıncılığında özel yayıncılığın başlamasının ardından oluşan irili ufaklı televizyon kanallarının Silvio Berlusconi'nin yayın ağı içinde birleşmesi ile bir yanda Berlusconi bir yanda RAI olan ikili bir sistem oluşmuştur. RAI tarafından kontrol eden 3 kanalın karşısında Berlusconi'nin Kanal 5, İtalia 1 ve Rete 4'ü yer almıştır. RAI bu dönemde çok sayıda özel televizyonla mücadelesinde daima ayakta kalmayı başarırken özel televizyonlarla yarış içinde

kamu yayıncılığı adına, pek çok noktada tavizler verdiği eleştirisi ile karşılaşır. 1961 yılına kadar tek kanalda tekel olarak son derece basit bir modelle kamu yayıncılığı yapan RAI, sonrasında çok hızlı, denetimsiz ve programsız bir gelişme gösteren İtalyan radyo televizyon yayıncılığı sektöründe kendine özel televizyonculukla kamu televizyonculuğu arasında bir yer edinmiştir. RAI reklam gelirlerine ve destekleyici programlara çok büyük öncelik verirken bu durum yayın kalitesine ters etki yaratarak gittikçe artan bir dejenerasyon oluşturmuştur.

Kamu yayıncısı RAI 1990 sonrası paylaşımdan dolayı siyasi ve idari anlamda başında yer alan Hristiyan Demokratlar ve Sosyalistlerin siyasi anlamda çöküşünde mali ve idari anlamda sıkıntılar yaşasa da ayakta kalmayı başarmıştır. RAI, bu dönemde girdiği mali krizin üstesinden gelirken eskiden olduğu gibi bölünmüş yapıdan kurtularak yeniden koordine program stratejisi uygulama fırsatı da yakalamıştır. 1980 sonrası Mediset kanalları ile ticari rekabete devam eden RAI 2003 itibarıyla İtalyan seyircisinin yüzde 45,7'sini elinde tutmayı başarır (Open SocietyInstitute, 2005: 898). Bu ikili yapı 1984, 1990, 1997, 2004 yayıncılık metinleri ile yasallaşmış ve günümüze kadar devam etmiştir.

3. Özel Yayıncılık Sonrası TRT ve RAI'nin Kamu Hizmeti Televizyon Yayıncılığının İlkelerine Göre Karşılaştırılması

Kamu yayıncılığı hizmeti, her ülkenin kendine has tarihi, ekonomik ve toplumsal yapılarına göre kendine özgü çeşitlilik ile gelişmiş bu nedenle her coğrafyada farklı şekilde gelişmiştir. Bu yayıncılık şekli Britanya'dan hızla Avrupa kıtasına yayılırken uygulandığı ülkelerde benzer politikalar nedeniyle yayıncılık alanında önemli etkisi olmuştur. Sözü edilen ülkelerde yayıncılık anlayışına bakıldığında Reith'in yirminci yüzyılın ikinci çeyreğinde ortaya koyduğu doğrular etrafında toplanmıştır. Özellikle savaş sonrası toparlanmaya çalışan ulus devletlerin kültürel sığınağı olan yayıncılık alanı etkisinin azaldığı son 30 yılda bile terk edilememiştir. Bunun en aşikâr örneği yukarıda örneklediğimiz gibi İngiltere'de yaşanmış özel yayıncıların yayın hayatına başladığı dönemde yayıncılarla yapılan sözleşmelerde özel yayıncılardan özellikle kamu hizmeti yayıncılık anlayışının temel ilkelerine bağlı kalmaları istenmiştir (Crisell, 1997: 17).

Reith'in yayıncılık alanında yaklaşık yüz yıl önce geliştirdiği bu ilkelerin tüm yayıncılık alanına önemli katkıları olmuştur. Bu ilkeler doğrultusunda birçok kamu hizmeti yayıncılığını model olarak alan devlet, yayın kuruluşlarının planlamasını ve yayın yapısını Reith'in ilkelerine göre belirlemiştir. Böylece bu yayıncılık tipinin ana yapısı yerleşirken bu uygulamalar ilerleyen dönemde belirginleşerek daha net bir şekilde uygulamaları olarak kendini göstermiştir (Mutlu, 2001: 23). Elbette bu gelişmeler uzun zaman içerisinde kamu hizmeti yayıncılığının ilkelerinin kırılmalar yaşasa da uygulanmaya devam edeceğini göstermektedir. Farklı uygulamalarda bu yayıncılığının temel yapısını görmek mümkündür. Yukarıdaki ilkeler göz önünde bulundurularak deregülasyon dönemi karşılaştırma çalışması için ilkeleri 5 ana kategoride toplayabiliriz. Bunlar; eşit erişim imkânı, kaliteli içerik, programcılıkta çeşitli yapı ve dengeli yayıncılık, yayıncılığın bağımsız ve özerk olması, kamuoyuna karşı hesap verebilir olması. Yayıncılığının yeni yapılanması İtalya ve Türkiye'nin kamu yayıncıları RAI ve TRT'nin 1980 ve 1990'larda yaşadığı değişimler özelinde karşılaştırılırken kamu yayıncılığı değerleri olan yayıncılıktaki kalite, çeşitlilik ve denge, bağımsızlık, özerklik ve finansman unsurları ile değerlendirmek gerekir.

3.1.Yayıncılıkta Rekabet, Kalite ve Çeşitlilik

Avrupa'da özel yayıncılığın giderek güçlendiği, kamu hizmeti yayıncılığının zayıfladığı ortamda beliren yeni kavram "rekabet" olurken bu yeni yapı içerisinde yayıncılık tekel yapısından, karmaşık, değişken, melezleşmiş ve karmaşık bir yapıya dönüşmeye başlamıştır. Bu durum karşısında kamu hizmeti yayıncıları, sistemin içinde ayakta kalabilmek için rekabet içerisine girmişlerdir. Bu dönemde sürekli genişleyerek büyüyen özel yayıncılığın ardından bir de küresel medya güçleri eklenince kamu hizmeti yayıncılığı yayıncılık pazarı içerisinde zayıflamaya başlamıştır. McKinsey'in 20 ülke yayıncılık alanını incelediği 1999 yılında hazırlanan "Dünyada Kamu Hizmeti Yayıncıları: BBC İçin Bir McKinsey Raporu" çalışması kamu yayıncılığının günümüzdeki durumunu karşılaştırmak için önemli sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Rapora göre yayıncılık alanındaki artan mücadele, "yayıncılık basit, öngörülebilir bir tekelden, karmaşık, değişken, istikrarsız bir ekolojiye dönüşmüştür ve kamu yayıncıları yaşamak için savaştan birçok oyuncudan sadece biri haline gelmiştir" (McKinsey, 1999, 13).

ÜLKE	1991-1994	1994-1997
İTALYA	-1.9	+ 1.5
HOLLANDA	-6.9.	- 6.6

İSPANYA	-13.1	-4.0
PORTEKİZ	-17.2	-12.4
TÜRKİYE	-53.9	-10.6
ALMANYA ARD	-11	+0.7
ALMANYA ZDF	-12.5	-7.4
İNGİLTERE	-1.3	-0.5
DANİMARKA	-8.3	-0.9
İSVEÇ	-10.2	-5.9
Tablo 1. Kamu yayıncılarının Rekabet karşısındaki Pazar değişimi (Kaynak: Mckinsey, 1999, 13)		

Özel yayıncılarla kamu yayıncıları arasında oluşan rekabet sonrası 1990'lı yılların başında pazar kayıpları en üst noktalara gelmiştir. Tablo 1'de görüldüğü gibi yayıncılık rekabeti içerisinde özel yayıncılar karşısında kaybı az olan başta İtalya, Hollanda, Danimarka, Belçika gibi ülkeler yer aldığı gibi pazar kaybı yüzde 20'nin üzerinde olan Çek Cumhuriyeti ve Türkiye gibi ülkelerde bulunur. Bu oranın Türkiye ve İtalya arasında bu kadar açık olmasında özel yayıncılığa geçiş yılının İtalya'da daha erken olması ve pazarın 1980'lerde paylaşılmış olmasının etkisi büyük olmakla birlikte Tablo 2'de ki Türk kamu yayıncısı TRT'nin pazardaki yüzdelik dilimi 1990'lı yılların sonuna doğru yüzde 3'lere kadar inmiştir. Aynı dönemde RAI üç kanalı ile ülke yayıncılık pazarının yarısını elinde tutmaya devam etmiştir.

Reithan ölçülerde kamu hizmeti yayıncılığı geniş kitlelerin ve nüfusun büyük çoğunluğunun ihtiyaç ve beklentilerini de tatmin etmesi gerekir. 2002 yılındaki verileri gösteren Tablo 2'e göre Avrupa'daki birçok kamu hizmeti yayıncılığı kuruluşu bu ulusal uyumlu birlik amacını gerçekleştirebilmek için gereken temel özelliklerinden biri olan büyük pazar payına sahip olma şartını ortalama yakın bir şekilde gerçekleştirebilmeyi başarmışlardır.

	ÜLKE	PAZAR PAYI
1	Almanya (ARD ve ZDF) :	% 39
2	Birleşik Krallık (BBC) :	% 42
3	Fransa (France 2 ve 3):	% 41
4	İtalya (RAI)	%49
5	İspanya (TVE)	%33
6	Hollanda (NOS)	%36
7	Belçika (VRT1)	%28

8	Norveç (NRK)	% 44
9	İsveç (SVT) :	%46
10	Danimarka (DR 1, DR 2, TV2)	% 69
11	Norveç (NRK)	%44
13	Portekiz (RTP1)	%38
14	Yunanistan (ERT)	%12
15	Türkiye (TRT) :	%,3
16	Amerika Birleşik Devletleri	%,3
17	Japonya (NHK)	%,17
18	Avustralya	%,14
Tablo 2. Bazı Ülkelerin Kamu Hizmeti Pazar Payları (Rumphorst,2004: 7-8)		

Tablo 2’de Akdeniz ülkelerine genel olarak bakıldığında İtalya’da RAI yüzde 49 ile pazar payını özel yayıncılarla paylaşmıştır. İspanya’da ise TVE yüzde 32.4 ile RAI’yi takip etmiştir (Rumphorst,2004, 7-8)). Akdeniz’in doğusundaki Yunanistan ve Türkiye’de ise kamu yayıncıları pazar payında çok düşük bir oranda kalırlarken İtalya’da RAI, Avrupa’da Avusturya ve Polonya’dan sonra yayıncılık pazar payında en güçlü üçüncü kamu hizmeti yayıncısı durumuna gelmiştir. Bu durumun oluşmasında RAI’nin İtalyan yayıncılık sisteminde rekabet edecek sadece 3 Mediaset kanalı olması ve artan rekabet karşısında özel yayıncılığa yaklaşan program içerik yapısı ile hareket etmesinin etkili olduğu söylenebilir. Aynı zamanda bu durumun oluşmasında ikili yapıyı koruyan yayıncılık kanunlarının etkisi de yadsınamaz. Türkiye’de ise TRT, 1990 sonrası yayıncılık alanında özel kanallarla rekabet etmeye başlamıştır. TRT’nin bu dönemde gerçekleştirdiği reform çalışmaları ile pazar payını tekrar eski dönemlerdeki rakamlara getirmeye çalışmış fakat her geçen yıl tablo 3’de görüleceği gibi pazar payını kaybetmiştir.

Dünyadaki kamu hizmeti yayıncılıkları geçmişten günümüze sürekli izlenme oranı ve farklılık arasındaki dengeyi bulma çabaları içinde olmuşlardır. Ticari yayıncılar nispeten daha geniş program yapıları ile aldıkları reklamlarla mali açıdan daha rahat hareket ederlerken, kamu hizmeti yayıncılarının mücadelesi sadece izleyiciden daha fazla pay almak değil bir de programcılık anlamında daha özgün bir programlama yapısı oluşturmaktır. Ayrıca kamu yayıncılarından pazar yapılarını ve programlarını oluştururken toplumunun genel amaçlarına bağlı kalmaları beklenmektedir. Kamu hizmeti yayıncıları yüksek kalitede, kapsamlı ve çeşitli programlar sunmaları gereklidir. Böylece kamu yayıncıları ulusal kültürün

devam etmesine yardım ederler (Mckinsey, 1999: 21). Kamu yayıncılarının ilke olarak tüm vatandaşlara ulaşabilmek ve yüksek erişime sahip olma gerekliliği nedeniyle RAI ve TRT'nin izlenme oranlarının ticari kaygılar açısından değil ama kamu hizmeti yayıncılığının toplum geneline ulaşma amacı bakımından önemine inanılmaktadır. TRT'nin özellikle 1990'dan sonra gerek izlenme oranları, gerek pazar payı oranlarında düşüş olduğu, yayınlarının izleyicilerinin izlenme tercihleri doğrultusunda özel kanallarla rekabet etmekte zorlanmıştır. Buna karşın RAI özel yayıncılığın yükseldiği ortamdan ayakta kalarak çıkmış yapılan reformlar sonuçlar verirken yayıncılık anlamında İtalyan yayıncılık sektörünün iki büyük kalesinden birisi olmayı başarmıştır. TRT'nin toplum tarafından tercih edilmemesi meşruiyet sorunlarını gündeme getirirken RAI için ise reformun ardından yayıncılık yapısı bağlamında başarılı fakat kamu hizmeti yayıncılığının mantığı anlamında sorunlar ortaya çıkmıştır.

1980 sonrası yayıncılıkta oluşan bu rekabet ortamı daha fazla izleyici çekmeye yönelik bir yayıncılık anlayışının oluşmasına neden olurken aynı zamanda televizyon kanallarının yayınların içerisinin birbirine benzeyen melez programların doldurmasına neden olur. Ticari yayıncıların hegemonyasındaki yeni dönemin yayıncılık anlayışının birinci amacı ticari kârdır. Kamu hizmeti yayıncılığının başat olduğu dönemde ağırlıklı olan bilgi verici programlardan eğlence ağırlıklı içeriklerin ağırlıkta olduğu yeni dönem yayıncılar açısından kaliteden taviz vermenin başladığı dönem olmuştur. Kamu hizmeti yayıncılığı aynı zamanda, reklamın miktarı ve türü, siyasal erişim, "dengeli" habercilik, yabancı programla-ra kota gibi meseleler için hazırlanan özgül ulusal kuralları da etkin biçimde uygulamıştır. Hollanda, Kanada, Norveç, İngiltere ve Federal Almanya gibi ülkelerdeki ulusal yayın kuruluşlarında istihdam düzeylerini korumada uzun bir süre başarılı olmuştur. (Keane, 2002:301).

Kaliteli bir programdan beklenen, diğer yapımlar karşısında kendi tür çalışmaları içinde kıyaslandığında estetik bir değeri olmasıdır. Ancak yeni dönemde ticari yayıncılar genel olarak eğlence ve dramaya ağırlık verirken oluşan yeni rekabet ortamında belli bir denge içinde hareket etmek zorunda olan kamu yayıncıları arada kalarak estetik kaygıdan yoksun olarak eğlendirerek bilgilendirme yolunu seçmişlerdir. Reith, kamu hizmeti yayıncılığı anlayışı için dengeli ve kaliteli bir programcılık oluşturmanın olmazsa olmaz olduğunun altını çizirken yayıncılık alanında yeni dönemin kuralları yazılırken bu unsur çoğu zaman atlanılmaya başlanmıştır. BBC 1930'lardan gelen muhafazakâr ağırbaşlı Reith değerlerini

taşıyan programcılık anlayışını, tecimsel kanalların yayına başlaması ve rekabet ile değiştirmek zorunda kalmış, eğlence programları daha fazla yer alırken, prime time kuşağında oyun ve diziler koymaya başlamıştır. (Uslu, 2011: 96) Bu gelişmelere karşın İngiliz kamu yayıncısı BBC reklam konusunda muhafazakâr tutumuna devam etmiştir. Bazı kara Avrupası ülkeleri ise reklam yayınlama konusunda daha yumuşak davranmaya başlayarak gevşetmiş, çalışmamıza konu olan İtalyan kamu hizmeti yayıncısı RAI ise eğlence ağırlıklı yayınlara özel kanallarla rekabet ederek reklamlardan gelir elde etmiştir.

ÜLKELER	DRAMA, MÜZİK, KÜLTÜR	ÇOCUK, GENÇLİK, EĞİTİM	HABER GÜNCEL OLAYLAR	SPOR	DİZİ SİTCOM EĞLENCE	DİĞER
ABD (PBS)	5	40	45	-	10	-
AVUST RALİA (ABC)	15	33	21	5	26	-
TÜRKİ YE-TRT	20	24	22	11	23	-
İNGİLT ERE (BBC)	4	28	27	12	27	2
ALMAN YA (ARD)	5	8	43	4	39	1
İSVEÇ (SVT)	5	1	49	10	32	3
ALMAN YA (ZDF)	4	8	42	7	38	1
DANİM ARKA DR	5	5	40	14	36	1
NORVE Ç NRK	6	5	36	18	34	1
İTALY A-RAI	3	9	33	8	47	

FRANS A-F 2	1	3	35	8	49	4
İSPANYA	2	3	26	10	58	1

Tablo 3: Kamu Hizmeti Yayıncılarının Yayın İçerikleri (1996) Kaynak: (Mckinsey, 1999: 22)

Geçmişten itibaren İtalyan yayıncılığı kuruluşu RAI, çoğu batı Avrupa ülkesinden farklı olarak, çeşitli kültürler ve bölgeler arasındaki farklılığı azaltan çok önemli araç olarak işlev görmüştür. Birinci kanal olan RAI 1, aileler ve genel izleyiciye hitap etmekte, dramalar, haber-bilgi programları, eğlence ve kültür programları ile genel bir beğeni düzeyine göre hazırlanmaktadır. (Molsky.1996, 46)İkinci kanal birinci kanala göre daha az haber ve bilgi içermekte, eğlence ağırlıklı bir yayımla kentli ve genç nüfusu hedeflerken RAI 3 daha çok dramatik yapımlara, spor ve kültüre ağırlık vermiştir.

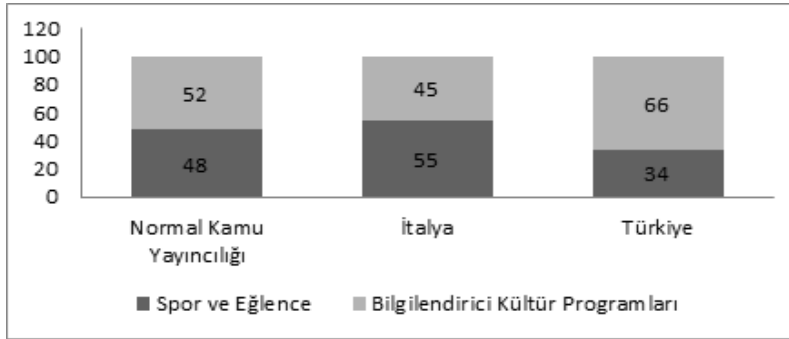
PROGRAM TİPİ	PAY ORANI
DİZİ, SİTCOM, EĞLENCE	47
DRAMA, MÜZİK, KÜLTÜR	3
ÇOCUK, GENÇLİK, EĞİTİM	9
HABER GÜNCEL OLAYLAR- SPOR	41
DİĞER	-

Tablo 4: RAI'nin Yıllık televizyon Program Yapısı Kaynak: (İnceoğlu, 2010, 263)

PROGRAM TİPİ	PAY ORANI
DİZİ, SİTCOM, EĞLENCE	23
DRAMA, MÜZİK, KÜLTÜR	20
ÇOCUK, GENÇLİK, EĞİTİM	24
HABER GÜNCEL OLAYLAR- SPOR	33
DİĞER	0

Tablo 5: TRT'nin Yıllık televizyon Program Yapısı Kaynak: (TRT 2004,127)

Avrupa’da özel kanalların rekabetine rağmen fazla sayıda izleyici kaybetmeyen önemli bir kamu yayın kurum olan RAI, tablo 4’de de görüleceği gibi kuruluş felsefesinin dışına çıkarak eğlence ve drama ağırlıklı yayın yapmaya başlamıştır. Haber, kültür sanat ve eğitim RAI’nin yıllık planı içerisinde daha az yer tutmaya başlarken eğlence yayın yapısının dörtte üçünü kapsamıştır. RAI ticari kanallara benzeyen bir yayın akışı ile izleyici payını hayli yüksek tutmaktadır. Ancak bu akışlarda “eğitim”, “çocuk”, “kültür” programları azdır ve bu nedenle özel televizyonların kalitesini yükseltici bir etkide bulunamamaktadır. Türkiye’de ise TRT’nin 1990’lardan itibaren özellikle ticari televizyon yayıncılığının da etkisiyle kanalların yeni yayın politikaları ve yeni program stratejileri izleyici oranlarının artırılmasını hedeflemiştir. Fakat bu yeni yayın politikası anlayışında “kamu hizmeti yayıncılık” anlayışı azalmaya başlarken ticari yayın anlayışı güçlenmiştir. TRT’nin 2000’li yıllarda ki program yapısını gösteren Tablo 5’e göre kurum ana lokomotif kanalında eğlence ve dramalara yüzde 43 oranında yer ayırmıştır. Bu oran Türkiye’deki özel yayıncıların program yapılarının ana unsuru olan dramalara ayrılan paya hemen hemen yakındır. Birinci kanal olan TRT 1’de, aileler ve genel izleyiciye hitap etmekte, dramalar, eğlence haber-bilgi programları, eğitim ve kültür programları, hazırlanmaktadır. (Molsky, 199646) İkinci kanal ’da ise birinci kanala göre daha fazla haber ve bilgi içermekte, kültür, drama ağırlıklı bir yayıncılık yapılmakta TRT 3 daha ise çok, spora ve parlamento yayınlarına ağırlık verilmektedir.



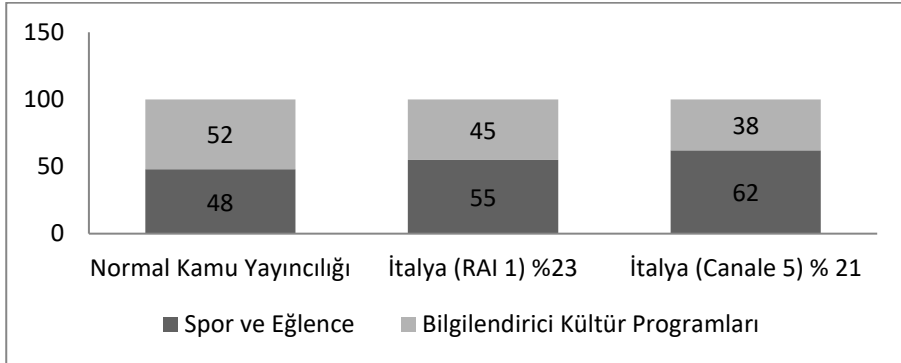
Tablo 6: İtalya ve Türkiye’nin Program Yapısı (Kamu Yayıncılığı)

Tablo 4 ve 5’e göre RAI ve TRT kanalları yayıncılık olarak özel yayıncılığa benzer yaparken çeşitlilik ve denge olarak daha fazla eğlence ve dramaya ağırlık veren yayınları tercih ederek benzeştikleri görülür. Fakat TRT’nin yapı olarak daha çeşitli ve kamu hizmeti yayıncılığı unsurlarına daha yakın

içeriklere de yer verdiği görülür. Örneğin eğitim programları TRT 1 de yüzde 24 seviyelerinde iken RAI'de bu oran yüzde 9'un bile altındadır. Bu durum ortaya çıkarmaktadır ki kamu yayıncıları özel yayıncılarla girdikleri rekabet nedeniyle, ticari kanallarla giderek benzeşmekte ve bu durum başlangıçta ki kamu hizmeti yayıncılarının varlıklarının meşruiyeti sorgulanmasına neden olmuştur. İtalya'da çeşitlilikten uzaklaşarak ve eğlence ağırlıklı yayınlara finansal ve pazar anlamında başarı gelirken Türkiye'de ortası tutturalım denilirken her bakımdan başarısız bir görüntü oluşur. Bu gelişmeler ışığında kamu yayıncılığında meşruiyet sorunu İtalya ve Türkiye için bu durum son 30 yılda gerçeğe dönüşmüştür.

McKinsey'in Yayıncılık Raporu'nda (1999, 5) dikkat çekilen diğer önemli bir unsur sektördeki Kamu Hizmeti Yayıncılarının etkisi ile ilgilidir. Raporda dikkat çeken unsur eğer bir ülkenin kamu yayıncısı güçsüz ise o ülkede ticari yayıncılar, yayıncılık ekolojisini hissedarlarının çıkarlarına uygun olarak şekillendirme eğilimine girmektedirler. Bu durumda yayıncılık piyasasında tüm yapısındaki kaliteli yayın amacı sektöre uğramaktadır. Bunun nedeni tüketiciyi özneye yerleştiren piyasa uygulamalarında üretici taraf çeşitlilikten yana politikalar üretmezken piyasa daha uyum içinde stabil yayın yapısı görünümüne geçer. Böylece alandaki üretilen ürün çeşitliliği azalırken benzer yayın yapıları da daha ucuza nasıl üretilir amacı güdülmeye başlanır.

McKinsey raporuna göre bu durumun karşısından kamu yayıncılarının etkili olduğu başarılı yayıncılık yapan kurumların yalnızca kaliteli programlar üreterek değil aynı zamanda rekabet ettikleri özel yayıncılara da aynı program türlerinden üretmeye zorladıklarında başarılı olduklarını tespit edilmiştir. (McKinsey, 1999: 5) Örneğin Almanya'nın kamu yayıncıları ARD ve ZDF kendi ülkelerinde yüzde 39 gibi yüksek oranda izleyici payına sahip iki kamu yayıncısıdır. ARD ve ZDF yüksek oranda güçlü yayıncılık yapıları ile ülkedeki ticari yayıncılara daha kaliteli programlar oluşturdukları ulusal yayın pazarını teşvik etmişlerdir. Raporda bu duruma örnek olarak verilen diğer bir örnek Portekiz'dir. Almanya, kamu yayıncılığı-ticari yayıncılık dengesini kurmayı başarırken Portekiz'de kamu yayıncılarının ticari yayıncılık karşısında denge unsuru olmayı başaramadığı gözlemlenmiştir. Portekiz pazarında kamu yayıncısı RTP, Alman kamu yayıncılarına kıyasla daha az sayıda bilgilendirici kültürel program üretilmesine neden olmuştur. (McKinsey, 1999: 17)

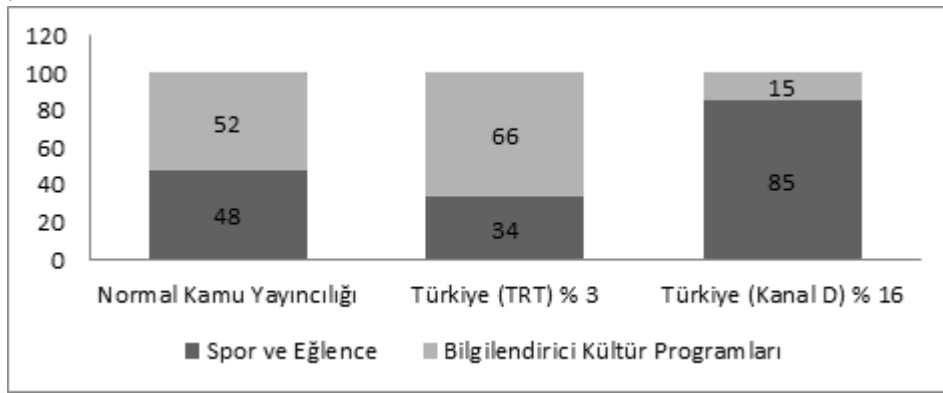


Tablo 7: İtalya'da Kamu ve Ticari Program Yapısı

İtalya'da 1980 sonrası rekabette RAI'nin en büyük rakibi olan Mediset'in Canal 5'i ile RAI'nin program yapılarının gösterildiği Tablo 8'e bakıldığında normal kamu yayıncılığı oranının üzerinde spor ve eğlenceye yer veren kamu yayıncısı karşısında özel sektörde daha aşırı bir şekilde eğlence odaklı bir yayıncılığa meyilli olduğu gözlemlenmektedir. Tabloda her iki yayın kuruluşunun da yakın izleyici payına sahip olduğu gözlemlenmektedir. Bu durum yakın Pazar payının benzer program yapısını oluşturmaya sebep olabilir. Fakat bu durumda RAI'nin yüzde 55 oranında eğlence ve spor odaklı yayın görülmektedir. RAI'nin rakibi Canal 5'in ise yüzde 62 oranında eğlence ve spor yayınlarına yer verdiği bilgilendirici kültür programlara ayırdığı alanın yüzde 38 olduğu tablodan anlaşılmaktadır. Bu durumda raporda söz edildiği gibi kamu yayıncısının içerik konusundaki özensizliği ticari televizyon Canal 5'in daha özenli bir yayın içeriği üretmesine gerek duymamasına neden olur.

Türkiye'de ise 1990 sonrası rekabette TRT'nin yayıncılık pazarı içerisinde tablo 10'da görüldüğü gibi çok sayıda güçlü rakibi olmuştur. Doğan Grubu'nun Kanal D'si ile TRT'nin program yapılarının gösterildiği Tablo 8'e bakıldığında normal kamu yayıncılığı oranının üzerinde spor ve eğlenceye yer veren kamu yayıncısı TRT karşısında ticari yayıncı Kanal D'nin baskın bir şekilde eğlence odaklı bir yayıncılığa meyilli olduğu gözlemlenmektedir. Tabloda TRT'nin yüzde 34 oranında eğlence ve spor odaklı yayın yaptığı Kanal D'nin ise yüzde 85 eğlence ve spor odaklı yayın yaptığı görülmektedir. Her iki yayıncının izleyici payı ise TRT yüzde 3 ve Kanal D yüzde 16'dır. Bu durum güçsüz durumdaki kamu yayıncısının

pazarın program yayın yapısına olumsuz bir katkısı olduğu geçeceğini ortaya koymuştur. Yukarıda da söz ettiğimiz gibi eğer bir ülkenin kamu yayıncısı güçsüz ise o ülkede ticari yayıncılar, yayıncılık ekolojisini hissedarlarının çıkarlarına uygun olarak şekillendirme eğilimine girmektedirler. Türkiye’de ticari yayıncılar güçsüz kamu yayıncısı karşısında içerik konusundaki özensizliğe ve kalitesiz program yapısını oluşturmalarına neden olmuşlardır.



Tablo 8: Türkiye’de Kamu ve Ticari Program Yapısı

Tablo 8 ve Tablo 9 bağlamında her iki ülke değerlendirildiğinde İtalya’da RAI’nin güçlü kamu yayıncısı olarak ekolojik sistemde etkili olduğu fakat bu etkinin ticari yayıncılığına yakın bir program yapısına neden olduğu gözlemlenmektedir. Bunun nedeni olarak RAI’nin piyasa yapısına yakın bir yayıncılık yapması ve Mediset kanalları ile rekabetin çözümü olarak kamu yayıncılığı yapısından ticari yapıya yaklaşmayı görmesidir. Türkiye’de ise McKinsey raporu sonucunda ortaya konulan varsayıma yakın bir sonuç çıkmaktadır. Tablo 8’de görüldüğü gibi yayıncılık alanında güçsüz kamu yayıncısı TRT güçlü rakiplerine etki edememiş ve pazarın kontrolü tamamen ticari yayıncılara geçmiştir. İtalya’daki kamu hizmetleri yayınlarının, bilgilendirici kültür programları üzerinde yeterli değilken ticari yayıncılarla birlikte popülist bir program yapısına sahip oldukları görülmektedir. Türkiye’de TRT ticari olmayan bir program yapısına sahiptir. Buna rağmen, Türkiye’de izleyici sayısının az olması ve pazardaki ticari kanalların kamu yayıncılığından uzak olması nedeniyle İtalyan ve Türk

izleyicilerinin ana kanallarındaki içerik açısından zengin ve özenle hazırlanmış program karışımından faydalanamadıkları görülmektedir.

3.2. Bağımsızlık ve Özerklik

Geçmişten günümüze kamu hizmeti yayıncılığının var oluşunun en önemli nedeni olarak güvenilirlik ve tarafsızlık gösterilmektedir. Söz konusu tarafsızlığı ve güvenilirliği korumanın başlıca yolu olarak bu kurumların gelirlerinin siyasi iktidardan ve ekonomik çıkar gruplarından bağımsız hareket etmesidir. Kamu hizmeti yayıncılığından kendisinden beklenen eylemleri yerine getirirken özellikle bilgilendirme işlevini yerine getirirken, hiçbir siyasi ya da toplumsal grubun etkisi altında kalmayarak sözcü gibi hareket etmemesi beklenmektedir. Ekonomik açıdan bakıldığında kamu yayıncıları aşağıda detaylı şekilde söz edileceği gibi başta lisans ücretleri olmak üzere reklam, sponsorluk vb. gelirlerle karma bir ekonomik finans yöntemi söz konusudur. Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu bazı ülkelerde bunlara ek olarak, elektrik faturalarının belirli bir oranı kamu yayın kurumlarının finansmanında önemli rol oynar. Kamu yayın kuruluşlarının yukarıda söz ettiğimiz finansal gelirleri ne oranda yararlanacağını belirleyen ve gerekli düzenlemeleri yapmakla ülkelere göre çeşitli gösterse de hükümetler ya da meclistir.

İtalya ve Türkiye'de devlet, kamu hizmeti yayıncılığı yapan TRT ve RAI'yi yasal düzenlemelerle özerk olarak yükümlü yapsa da tarihsel bağlama bakıldığında her iki ülkede de bu özgürlüğü kısıtlama yolunu seçmiştir. Geçmiş bölümlerde söz ettiğimiz gibi İtalya'da 1975 RAI yasası, Türkiye'de 1971'de yasal düzenlemelerle kamu hizmeti yayıncıları iktidar ya da siyasi partilerin kontrolü altına girmiştir. Yayıncı kuruluştan beklenen yansız yayın yapmak kriteri, gerekli ekonomik olanakları sağlamak zorundadır. Özerklik ile beklenen kendi kendine yetebilme anlayışı, kamu hizmeti yayıncılarını Reichelere uymaktan reklama göre yapılanan bir yapıya dönüştürürken RAI'nin 1993 reformu bu yönde RAI için büyük çözümler getirirken TRT finansal krizden çıkamazken kamu fonları ile beslenen bir kurum haline geldiği gözlemlenmiştir.

ÜLKE	KAMU KANA LI	KAMU FONLA RI	LİSANS ÜCRETLE Rİ	REKLA M SPONSO	DİĞE R	GELİ R	GİDER
------	--------------------	---------------------	-------------------------	----------------------	-----------	-----------	-------

				R			
İtalya	RAI	0.0	1482.0	1122.0	229.0	2833.0	1730.0
Türkiye	TRT	39.3	266.8	32.4	6	339.1	327.3
Almanya	ARD	37.0	5082.4	132.3	909.7	6161.4	5970.1
İngiltere	BBC	349.3	4530.3	0.0	1307.4	6187.0	6155.9
Fransa	France Télé	9.5	1796.8	780.5	149.7	2727.0	2742.8

Tablo 9: Kamu Yayıncılığına Aktarılan Kaynakların Ülkelere Göre Dağılımı 2005 (Milyon Euro)
Kaynak: (EBU Volume 4: 2011)

Tablo 9’da yer alan Kamu yayıncılığına aktarılan kaynakların ülkelere göre dağılımı tablosuna bakıldığında TRT ile Avrupa’daki diğer kamu hizmeti yayın kurumları arasında finansal açıdan bir dengesizliğin yer aldığı görülür. TRT, finansman kaynakları açısından diğer kamu yayıncıları ile karşılaştırıldığında hem devlet katkısı olarak kabul edilen kamu fonları ve lisans ücretleri açısından hem de reklam ve sponsor gelirleri açısından diğer kamu yayın kurumlarından daha zor durumdadır. Bir de bunun üzerine siyasal iktidara bağımlılığı da eklendiğinde bu koşullar altında TRT’den nitelikli bağımsız bir yayın beklemek güçtür. Tablo 10’a yeniden göz atıldığında TRT’nin gelir kalemlerinden yüzde 75 gibi büyük bir bölümünü lisans ücretleri oluştururken kamu fonları yüzde 13’lük bir bölümü kapsar. Bu dönemde alandaki rekabet kamu yayıncısının reklam gelirlerine büyük darbe vurmuş kanalın reklamların toplam gelirindeki payı özel yayıncılığın başladığı 1990’da yüzde 57 iken 1997’de yüzde 2’ye inmiştir. 2000’li yılların başında kurumun reklam gelirleri toplam gelirin yüzde 12’sini oluştururken bu alanda Almanya, İtalya ve Fransa’nın çok gerisinde kalmıştır.

Yayıncılık anlamındaki olumsuz gelişmelerin ardından 1998 yılında reyting sisteminin içerisine giren TRT, bünyesinde bulundurduğu kanalları özel yayıncılarla rekabet edebilecek içeriklerle yeniden düzenlemiş ve reklamlarını arttırmaya başlamıştır. Ekonomik olarak pozitif veriler almaya başlanıldığı sırada ilk bölümde söz ettiğimiz 2001 ekonomik krizi kurumda yansımış ve kurum yeniden zarar eder hale gelmiştir. Aynı dönemde hükümetin TRT için aldığı elektrik faturalarından

kesilen oranı yüzde üç buçuktan yüzde ikiye indirme kararı kaybı daha da arttırırken kamu bütçesi için yükü azaltmak için bandrol ücreti oranlarını yüzde 10'dan yüzde 16'ya kadar çıkarılmıştır. Fakat bu çalışmalar kamu yayıncısının ekonomik açıdan düzelmesine yetmemiştir (Open SocietyInstitute,2005: 18).

İtalya'ya kamu yayıncısı RAI'nin pazar payının diğer ülkelerdeki kamu yayıncılarına göre yüksek olmasında Mediaset ile oluşturduğu ikili yapının büyük etkisi vardır. İtalyan pazarının yarısına yakınına egemen olan RAI, 1990 - 1993 yılları arasında İtalyan siyasetinin yaşadığı bunalımdan yapı ile sıkı ilişkisi nedeniyle fazlasıyla etkilense de 1993 yılında gerçekleşen reform sonrası gelir kalemlerini yükseltmeyi başarmıştır (Hibberd, 2001, 239). Mali açıdan etkin olan kanal siyasi olarak özellikle Berlusconi hükümetleri döneminde kontrol altına alınmış gerek yönetici atamalarında gerek program içeriklerine müdahale gittikçe artmıştır. RAI çoğunlukla lisans ücretleri ile finanse edilirken bu rakam her yıl Bakanlık tarafından belirlenirken son dönem de bu rakamlar İtalyan halkı üzerinde hoşnutsuzluk yaratmasıyla rakamın artışı fazla olmamaktadır. RAI'nin diğer gelir kalemlerini reklam başta olmak üzere ticari faaliyetler oluşturmaktadır. Kotalar nedeniyle bu reklam gelirinde de bir kota bulunmaktadır. Ayrıca RAI'nin uluslararası piyasalara sattığı programlardan da geliri yer almaktadır. Kuruluşun içinde bu dağıtımları gerçekleştirmek için özel bir şirket yer almaktadır. Görüldüğü gibi RAI'nin finansman yapısı diğer Avrupa ülkelerinden bu yönüyle ayrılır. Ortalama 97 Euro olan bu vergi RAI'nin toplam gelirinin yüzde 50'sinden fazlasını oluştururken kurumun bağımsızlığı ve devlete olan bağımlılığını azaltan en önemli etkenlerin başında gelir.

Tablo 9'da RAI'nin gelirlerine bakıldığında 2 Milyar 833 Milyon Euro gider kalemleri de 1 Milyar 730 Milyon Euro olarak gerçekleştiği görülür. Gelirlerin yüzde 50'lik bir bölümünü lisans ücretleri oluştururken reklam ve sponsor gelirleri de 1 Milyar 122 Milyon Euro'dur. Yayıncı kuruluşun gelir gider dengesine bakıldığında yaklaşık 1.1 Milyar Euro'luk bir gelir fazlalığı dikkat çekmektedir. İtalya, Türkiye, Almaya, İngiltere ve Fransa özelinde bir karşılaştırmada İtalya kamu fonu kullanmadan çalışması bakımından mali açıdan daha özerk fakat reklam ve sponsor geliri bakımından da çoğu ticari yayıncıdan daha fazla bir gelirle daha tecimsel görünmektedir. Gelir kalemi olarak ticari reklam ve sponsor desteği yayın kuruluşunun reklam şirketlerine göre yayın olanı oluşturma kaygısına itmektedir. İtalya'da lisans ücretleri ve reklamlar, Türkiye, Almanya, Fransa ve İngiltere'de lisans ücretleri önemli gelir kalemleridir. İngiltere'nin reklam ve sponsor desteğini kabul etmediği kamu yayıncılığında, İtalya ve Fransa önemli bir reklam gelirine sahiptirler. Reklam gelirlerine bağlılık da kamu hizmeti yayıncılığında program

çeşitliliğini azaltan bir etkiye bulunduğu için kamu hizmeti yayıncılık anlayışına ters düşmektedir. McKinsey Raporu'nda, "Reklama bağımlılığın giderek artması sonucu amansız bir şekilde daha popülist ve daha az farklılık içeren" bir yayın akısına yönelme olduğu belirtilir (McKinsey, 1999, 26). İtalya'da RAI örneğindeki gibi reklam gelirini önemsemek zorunda yayıncılık yapan kamu yayıncılarının, medya alanında yayıncılarla girdikleri rekabette ayakta kalabilmek için varlık sebepleri olan ilkelerden tavizler vermeye başladıkları ve tecimsel kanallara benzedikleri görülmektedir.

Bir kamu hizmeti yayın kurumunun tarafsızlığının sağlanması için önemli olan ikinci bir kavram özerkliktir. Buradaki özerklik kavramı sadece bir alanda değil mali, yayıncılık ve idari anlamda olması gerekir. Kamu hizmeti yayını yapan kuruluşların ekonomik yapıları kurum organizması için hayati öneme sahiptir. Bir kamu hizmeti yayıncısının gelirlerin tamamının hükümetin kontrolünde olması, her değişen yönetim de kurum yönetimi açısından önemli sorunlar ortaya çıkarabilecektir. Siyasi iktidarın baskısı olmayan kuruluş yapılanmalarında bile gelir yapısı siyasi erke bağımlı olması nedeniyle toplum nezdinde kuruma karşı bir güvensizlik oluşacaktır. Bu durum, yayıncı kuruluş açısından bakılırsa uzun vadede kamu yayıncılığı anlayışına zarar veren faktörlerden birisidir (Canyurt: 2011, 44).

Türkiye'de TRT, 1964 yılında 'özerk' olma özelliğine sahip olan bir kurum olarak kurulmuş olsa da birinci bölümde söz ettiğimiz gibi 1972 yılında daha 10 yıl bile olmadan bu özelliğini kaybetmiştir. 1972'de 'özerklik' yerine 'tarafsızlık' ilkesi ile yayınlarına devam eden TRT, 1961 Anayasası'nın 121. maddesinin değiştirilmesinin ardından 359 sayılı Kanun'da 2954 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik ile örgütlenme, ekonomik ve içerik bakımından siyasi erk tarafından kontrol edilen hatta baskı altına giren bir kuruma dönüşmüştür. TRT, Anayasa'da yayıncılığı düzenleyen maddelerde 'özerk' olarak belirtilse de bu maddeler sadece yasal metinlerin üzerinde metin olarak kalmış, özerklik kavramının altını dolduracak idari, mali ya da içerik ile ilgili konularında yasal mevzuatta hiçbir gelişme dönem içerisinde kaydedilmemiştir. Her siyasal iktidar döneminde TRT ile siyasal iktidar arasındaki durum, öncelikle TRT genel müdürlerinin değiştirilmesi, bunun olanaksız olması durumunda ise TRT'nin yasasını değiştirme şeklinde olmuştur. (Sungur, 2008, 51) Bu durum kamu hizmeti yayıncısının kamuoyu karşısında tarafsızlığını kaybettiği hissiyatını oluşturur. Geline nokta da kamu yayıncısının devletçe desteklenen ekonomik yapısının yanı sıra kamu tüzel kişiliği niteliğine sahip en azından kanun nezdinde özerk ve yayınlarında tarafsız olan anayasal bir kurum

olduğu görülür. Ancak Türkiye açısından düzgün işleyen bir kamu yayıncısından söz edilmek isteniyorsa özerk bir yapılanmaya fiilen sahip olması gerekmektedir.

İtalyan kamu hizmeti yayıncısı RAI kuruluşundan itibaren Türkiye’de olduğu gibi bağımsızlık ve özerklik sorunu ile karşı karşıya kalmıştır. Cumhuriyet sonrası özellikle Hristiyan Demokratların etkisinde kalan yayıncı kuruluş muhalefetin büyük tepkisini çeker. 1975 sonrası 1975 RAI yasası ile Parlamento Komisyonu tarafından denetlenmeye başlanan kamu yayıncısı 3 siyasi parti tarafından yöneticiler anlamında paylaşılarak kamu yayıncılığı anlamında çok az görünen bir örneğin oluşmasına neden olurlar. Lottizzazione sistemi ile İtalya’nın önde gelen medya kurumu özerklik ve tarafsızlık fikirlerini siyasi hesaplarla kaybeder. Bu süreç 1990 sonrası İtalya’daki değişim ile azaltılmaya çalışılır. Özellikle bu yıla kadar RAI yönetim kurulunun atamaları kamuoyu tarafından büyük tepki çekerken 1993’te yapılan reformla siyasi etki azalır. Fakat bu süreç uzun sürmez (Hibberd, 2008,104). Reformun getirdiği dengeli temsil isteği Berlusconi’nin iktidara gelmesi ile hüsrarla sonuçlanır.

Kamu yayıncılarının bugün içinde bulundukları sıkıntılı duruma ve geleceklerine ilişkin belirsizliklere karşın, kamu hizmeti yayıncılığı anlayışının hala geçerli olduğunu ve gelecekte de hem kamusal misyonunu, hem de yayıncılık ortamının tanımlanmasındaki işlevini sürdüreceği düşünülmektedir. Serbestleşmenin yayıncılık alanında kaçınılmaz olduğunu varsayanlar, serbest piyasanın bu konuda eksik kalacağını, mevcut boşluğu doldurmak için özel ellerden bağımsız kamunun denetiminde örgütlenmelere gereksinim duyulduğunu savunanlar arasında iki farklı görüş gelecekte var olacaktır.

Sonuç:

1980 sonrası dönemde yayıncılık politikalarının etkilediği önemli aktörler arasında kamu yayıncıları yer almaktadır. Bu çalışmada İtalya ve Türkiye özelinde deregülasyon politikaları sonrası dönemde kamu hizmeti yayıncılığı gerçekleştiren TRT ve RAI’nin kamusal söyleminin tam olarak kamu hizmeti tanımına uyup uymadıkları incelenmiştir. Çalışmanın sonucunda her iki kamu hizmeti yayıncısının ticari televizyon kanallarıyla rekabeti sonucu program planlaması bakımından kamu hizmeti anlayışından farklılaşarak piyasa mantığının hâkim olduğu alana taşıdıkları gözlemlenmiştir. İtalyan kamu yayıncısı RAI’nin program yapısını ticari medyanın iç mantığı olan izleme ölçümleri sonuçlarına göre planlaması, RAI’yi ticari bir kamu hizmeti yayıncısına dönüştürmüştür. İtalya’da Türkiye’ye göre daha ticari yayıncılığa yakın bir kamu yayıncılığı tespit edilirken Türkiye’de ise yayıncılık

yapısının daha az zarar görüldüğü sonucuna varılmıştır. Fakat bu dönemde TRT açısından sıkıntı, rekabet karşısında izleyici payını kaybetmesi olmuştur. Bu dönemde özellikle 1990'lı yıllarda özel ticari yayıncılarla girilen rekabetten RAI Pazar payını koruyarak çıkarken TRT yayıncılık alanındaki payında yüzde 3'lere kadar gerilemiştir. RAI ve TRT'nin rekabet amaçlı değişken program içerikleri, kamusal alanın denetimini ulus-devletten piyasa güçlerine geçirme eğilimi taşıdığı görülmektedir. Bu anlamda RAI ve TRT Kurumu ile kamu hizmeti yayıncılığı kavramı arasında zorunlu bir bağ kurulamamaya başlanmıştır. Ayrıca RAI ve TRT'nin yayıncılık tarihi, siyasi iktidarların müdahalesi ve etkisi nedeniyle kamusal bir yayıncılık anlayışını içermekten uzak olduğu aşikârdır. Bu nedenle her iki kurum diğer batı Avrupa ülkelerinden özerklik bakımından negatif yönde ayrılmaktadır. Her iki ülkenin yayıncılık yasalarında Türkiye'de sadece tarafsız olduğu İtalya'da ise siyasi partiler tarafından paylaşıldığı görülmektedir.

KAYNAKLAR

Adaklı, G. (2006) *Türkiye'de Medya Endüstrisi Neoliberalizm Çağında Mülkiyet ve Kontrol İlişkileri*, Ütopya Yayınevi, Ankara.

Cankaya, Ö. (2003) *Bir Kitle İletişim Kurumunun Tarihi: TRT 1927–2000*, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları

Cankaya, Ö. (1997) *Dünden Bugüne Radyo Televizyon*. İstanbul, Beta Yayın

Crisell, A., (1997) *An Introductory History of British Broadcasting*, New York, Routledge,

Çaplı, B (2005) *Televizyon ve Siyasal Sistem*, Ankara, İmge Yayınları.

Çelenk, S. (2005) *Televizyon, Temsil, Kültür*, Ankara, Ütopya Yayınevi.

Dunnage, J. (2002) *Twentieth Century Italy: A SocialHistory*, London, Pearson Education Limited,

Erdemir, F. (2010) *Özel Televizyon Yayıncılığına Geçiş Sürecinde TRT'nin Yazılı Basında Sunumu (1990 – 2007)*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Radyo Televizyon ve Sinema Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Erdemir, F. “Başlangıçtan Günümüze Trt’nin Reklam Serüveni”, Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi, Bahar 2011, Sayı:32.

Ersin, N. (2007) *Kamu Hizmeti Yayıncılığı Ve TRT’de Program Üretim Süreci*, AÜ Sosyal Bil. Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Geray, H. (2003) *İletişim ve Teknoloji Uluslararası Birikim Düzeninde Yeni Medya Politikaları*, Ankara, Ütopya Yayınları.

Ginsborg, P. (1990) *A History of Contemporary Italy Society And Politics 1943-1988*, London, Penguin Books

Hallin D. ve Mancini, P. (2004) *Comparing Media Systems Beyond the Western World Communication, Society and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press,

Hibberd, M (2001) “The Reform of Public Service Broadcasting in Italy”, Media Culture Society, 23-2, s.233-252.

Hibberd, M (2008) *Media in Italy: Press, Cinema and Broadcasting from Unification to Digital*. Buckingham, Open University Press.

Işık, M. (2002) *Dünya ve Türkiye Bağlamında Kitle İletişim Sistemleri*, Konya, Eğitim Kitabevi.

İnceoğlu, Y. (2010) *Uluslararası Medya*, İstanbul, Der Yayınları.

Kaya R. (2009) *İktidar Yumağı Medya-Sermaye-Devlet*, İstanbul, İmge Yayınları.

Mutlu, E. (2001) “Ne Olacak Bu Kamu Yayıncılarının Hali”, Medya Politikaları, Der: Beybin Kejanlıoğlu, Sevilay Çelenk ve Gürselen Adaklı, İmge Yayınevi, Ankara, 2001.

Molsky, (1999) *European Public Broadcasting in the Digital Age*, Financial Times Management Report, London, FT Media.

Moratti, L JaderJacobelli, (1996) *Io E La RAI*, Milano, Rizzoli.

Pekman, C. (1997) *Televizyonda Özelleşme: Avrupa’da Yayıncılığın Değişim Süreci*, İstanbul, Beta Basım Yayım.

Keane, J. (2002) "*Kamusal Alanın Yapısal Dönüşümleri*", Medya, Kültür, Siyaset, Der. Süleyman İrvan, Ankara, Alp Yayınevi.

Kejanlıoğlu, B. (2004) *Türkiye'de Medyanın Dönüşümü*, İstanbul, İmge Yayınları,

Kurban, D, Sözeri, C. (2012) *İktidarın Çarkında Medya: Türkiye'de Medya Bağımsızlığı ve Özgürlüğü Önündeki Siyasi, Yasal ve Ekonomik Engeller*, İstanbul, TESEV Yayınları.

Noam , E. (1987) "*Broadcasting In Italy: An Overview*", Columbia Journal of World Business, Vol: 22/3, Fall.

Open Society Institute, (2005) "*Television across Europe: regulation, policy and independence Italy, Television Across Europe: Regulation, Policy, and Independence*",

Open SocietyInstitute, (2005) *Avrupa'da Televizyon: Düzenleme, Politikalar ve Bağımsızlık, İzleme Raporu.*

Papathanassopoulos, S. (1990) "*Public Service Broadcasting and Deregulatory Pressures in Europe*", Journal of Studies in İnterntaional Education, 116, s.113-120.

Sorice, M. (2002) *lo Specchio Magico. Linguaggi, Formati, Generi, Pubblici Della Televisione Italiana.* Roma, Editori Riuniti.

Sungur, S. (2008) "*Türkiye Radyo Televizyon Kurumu'nun Özerkliğine Dair Yeni Düzenlemeler ve Yeni Tartışmalar*", Galatasaray Üniversitesi İletişim Dergisi, Sayı: 9,

Tekinalp, Ş. (2003) *Camera Obscura'dan Synopticon'a Radyo ve Televizyon*, İstanbul, Der Yayınları

Turam, E. (1994) *Medyanın Siyasal Hayata Etkileri*, İstanbul, İrfan Yayıncılık,

Yengin, H. (1994) *Ekranın Büyüsü: Batıda Değişen Televizyon Yayıncılığının Boyutları ve Türkiye'de Özel Televizyonlar*, İstanbul, Der Yayınları.