

DIŞSALLIKLA MÜCADELEDE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN ROLÜ: RTÜK ÖRNEĞİ

Araştırma Makalesi / Research Article

Özbay, F. ve Akyıldız, S. (2021). Dışsallıkla Mücadelede Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Rolü: RTÜK Örneği. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 11(2), 524-538.

Geliş Tarihi: 24.03.2021

Kabul Tarihi: 10.04.2021

E-ISSN: 2149-3871

Doktora Öğrencisi Filiz Özbay
Harran Üniversitesi
filiz.ozbay21@gmail.com
ORCID No: 0000-0002-5599-9021

Öğr. Gör. Songül AKYILDIZ
Artvin Çoruh Üniversitesi, Yusufeli Meslek Yüksekokulu
songul_199002@hotmail.com
ORCID No: 0000-0001-6309-8269

ÖZ

Dışsallık, bir ekonomik birimin üretim veya tüketim faaliyetinden dolayı ortaya çıkan fayda ve kayıpların üçüncü kişiler üzerindeki etkisi olarak tanımlanabilir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar özellikle enerji, telekomünikasyon, finans gibi ekonominin hassas olduğu ve uzmanlık gerektirdiği sektörlerde faaliyet göstermekte ve uyulacak kuralları belirlemektedir. Bu alanlar arasında RTÜK, doğrudan piyasa ekonomisinin düzenlenmesi ile ilgili olmadığı için ayrı bir öneme sahiptir.

RTÜK tarafından, radyo ve televizyonlarda yayınlanan programlara yönelik olarak ve toplumsal menfaatler göz önünde bulundurularak bazı kararlar alındığı görülmektedir. Bu kararlar, bazen toplumda olumsuz etki oluşturabilecek programların negatif dışsallıklarının önlenmesi şeklinde olabileceği gibi, yayımlanması ile topluma fayda sağlayan programların, belirli kurallar dâhilinde teşvik edilmesiyle pozitif dışsallığın yayılmasını sağlamak şeklinde de olabilmektedir. Bu çalışmada RTÜK tarafından hazırlanan projelerin ve alınan kararların dışsallık ile mücadelesi betimsel bir metot ile incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Dışsallık, Düzenleyici ve Denetleyici Kurum, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

IN COMBATING WITH EXTERNALITY THE ROLE OF REGULATORY AND SUPERVISORY INSTITUTIONS: RTÜK EXAMPLE

ABSTRACT

Externality can be defined as the effect of benefits and losses arising from the production or consumption activity of an economic unit on third parties. Regulatory and supervisory institutions operates in sectors such as specially energy, telecommunications and finance where the economy is fragile and requires expertise and sets the rules to be followed. Among these areas RTÜK, is of particular importance as it is not related to the regulation of the directly market economy.

By RTÜK, it is seen that some decisions are take regarding the as programs oriented published on radio and televisions and by considering social interests. These decisions, can sometimes be in the form of preventing the negative externalities of programs that may have negative impact in the society, or they can be in the form provide spread of positive externality with by encouraging within certain rules of the programs that benefit the society with their publication. In this study, the struggle of projects and decisions made by RTÜK with externality is examined with a descriptive method.

Keywords: Externality, Regulatory and Supervisory Authority, Radio and Television Supreme Council

1. GİRİŞ

Dışsallık bir ekonomik birimin üretim veya tüketim faaliyetinin diğer ekonomik birimleri olumlu veya olumsuz etkilemesi sonucu ortaya çıkan fayda ve kayıplardır. Ekonomik yapının karmaşık hale gelmesi, rekabete duyulan ihtiyaç, yeni hizmet alanlarının ortaya çıkması, özelleştirme politikaları sonrası sektörlerin durumu ve piyasa başarısızlığından dolayı ekonomide meydana gelen

dışsallıklar sonucu regülasyona olan ihtiyaç artmıştır. Bu nedenle birçok ülkede düzenleyici kurumlar oluşturulmuştur.

Bazen bir birey veya firma tarafından gerçekleştirilen üretim faaliyetinin sonucu, sadece üreticinin piyasada oluşturduğu doğrudan katlanılan maliyet ile sınırlı kalmamakta aynı zamanda dışsal sosyal maliyetin de oluşmasına neden olabilmektedir. Bazı durumlarda ise belirli malların üretilmesi halinde üreticiye olan direkt faydası yanında dışsal sosyal fayda da meydana getirebilmektedir. Dolayısıyla toplum refahı açısından, üretim ile ilgili kararların değerlendirilmesi ya da verilmesi aşamasında sadece piyasaya yansımış olan maliyet ya da faydanın değil ayrıca dışsal etkilerin de göz önünde tutulmasını gerektirmektedir. Bu bakımdan ortaya çıkabilecek olumsuz dışsallıkların giderilmesinde gerekli önlemlerin ilgili kurumlar tarafından alınması ya da kamu tarafından alınacak önlemlere katkı sağlanması suretiyle engellenmesine çalışılması yoluna da başvurulmaktadır.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) radyo ve televizyon yayınlarını düzenleyen, denetleyen ve gerektiğinde yaptırım uygulama yetkisi olan bir kamu kuruluşudur. Ülkemizde 1994 yılına kadar radyo ve televizyon yayıncılığı devlet tekelindeydi. Ancak teknolojiye gelişmelerle beraber radyo ve televizyon yayıncılığında devlet tekeline son verilmiş ve kanunla belirlenen şartlar çerçevesinde yayın faaliyetine başlamıştır. Buna paralel olarak özel radyo ve televizyonlar, günlük yaşamın önemli bir parçası olmuş ve toplumu çok yakından etkiler hale gelmiştir.

RTÜK, radyo ve televizyon aracılığı ile yapılan yayınların toplumun ahlaki değerleri üzerinde oluşturabilecek negatif dışsallıklar ile mücadele etmektedir. Uygulamaya aldığı birçok kanun ve yönetmelik ile başta çocuklar ve gençler olmak üzere toplum değerlerini korumaya çalışmaktadır. Ayrıca RTÜK, sadece yayın kuruluşların yaymış olduğu negatif dışsallıklar ile mücadele etmemekte; aynı zamanda çocukların, gençlerin ve toplumun ahlaki değerlerini korumaya çalışan ve pozitif dışsallık yayan programların yayınlanmasını da desteklemektedir. Bu doğrultuda çalışmamız ile ilk olarak dışsallıklar genel hatları ile incelenmekte, daha sonra da Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlardan biri olan RTÜK' ün dışsallıklar ile mücadelesi ele alınmaktadır.

2. DIŞSALLIK KAVRAMI VE TÜRLERİ

Bir birey tarafından gösterilen davranışın diğer bireyler üzerinde oluşturduğu ve refahlarını olumlu ya da olumsuz etkilediği yönünde ileri sürülen teori, toplumun yerleşik yaşam biçimine geçmesiyle beraber ortaya çıkan zorunlu sonuçlardan bir tanesidir. Bu açıklamadan yola çıkarak dışsallıklar için “toplumsal yaşamı belirleyen dinamikler” ifadesi de kullanılmaktadır. İktisat biliminin işleyiş sürecinde bir başka ifadeyle mal ve hizmetlerin üretim ve dağılım süreçlerinde birçok dışsallık oluşmaktadır. Dışsallıklar, kaynak dağılımında etkinliği bozduğu için devlet dışsal malların üretiminde yer almakta, müdahale etmekte ve çeşitli düzenlemeler getirmektedir.

Dışsallık kavramı ilk kez Knut Wicksell tarafından 1896 yılında ele alınmıştır. Wicksell'e göre dışsallık dar anlamda, bir bireyin ya da firmanın faaliyetlerinden dolayı diğer birey veya firmaların olumlu veya olumsuz etkilenmesidir. Geniş anlamda ise, bir bireyin veya firmanın faaliyetlerinden dolayı ortaya çıkan maliyetleri, diğer birey veya firmalara yüklemesiyle beraber meydana gelen zararları telafi etmemesi veya alternatif olarak diğer birey ya da firmalara ilave fayda sağlamasına rağmen bu faydanın karşılığını alamaması durumunda ortaya çıkmaktadır (Stigliz, 1994: 92).

Nadaroğlu'na göre dışsallık, bir ekonomik birimin üretim veya tüketim faaliyetinin başka kişilerin fayda ve maliyet fonksiyonlarını olumlu veya olumsuz olarak etkilemesi olarak tanımlanmaktadır (Nadaroğlu, 1996: 62). Samuelson ve Nordhaus'a göre ise dışsallık, başkalarına istem dışı maliyet ya da fayda getiren bir etkinlik veya etkileri piyasa fiyatına tam olarak yansıtılmayan bir faaliyet olarak tanımlanmaktadır (Samuelson ve Nordhaus, 2010: 271). Bir diğer dışsallık tanımlaması yapan Winter'e göre, bir firmanın faaliyetine atfedilemeyen başka bir firmanın maliyet yapısı üzerindeki etkisi şeklindedir. Bu etkilerin maliyetleri artırabileceği gibi azaltması da beklenebilir (Winter, 1962: 2).

Dışsallıkların varlığı halinde, faydanın sağlanması veya maliyete katlanılmasında sadece bir kesimin değil tüm toplumun etkilenmesi söz konusu olduğunda, fayda ve maliyetlerin herhangi bir mal veya hizmetin piyasada oluşan fiyata dâhil edilmemesi durumunda pozitif ve negatif dışsallık

kavramları ortaya çıkmaktadır (Yıldız ve Tuncer, 2017: 54). Literatürde farklı yönlerden sınıflandırılan dışsallıklar, ekonomik faaliyet sonucunda dışsal etkilere göre pozitif ve negatif dışsallıklar olarak iki ayrı şekilde ele alınmaktadır.

2.1. Pozitif Dışsallık

Pozitif dışsallık, bir üretim veya tüketim faaliyeti sonucunda üçüncü kişilerin herhangi bir bedel ödemediği fayda sağlaması olarak tanımlanabilir (Özbiçli, 2020: 74).

Pozitif dışsallık, bir malın üreticisi tarafından bir dış fayda yaratıldığı durumlarda ortaya çıkmakta (Hall, 2006: 165) ve marjinal sosyal faydası, marjinal özel faydasından yüksek olmaktadır. Marjinal sosyal faydanın yüksek olması, üreticiler açısından istenmeyen bir sonuç olmayabilir. Pozitif dışsallığa yol açan malın piyasa fiyatı ise üreticiler için sosyal optimum düzeyin altında oluşurken, tüketiciler için bu fiyatın üstünden oluşacaktır (Altay, 2017: 54). Örneğin; yol, su ve enerji imkânlarının olmadığı bir yerde üretim tesisinin kurulması sonucunda o çevreye; enerji, ulaşım, altyapı ve iş olanakları getirmesi örnek olarak verilebilir.

2.2. Negatif Dışsallık

Negatif dışsallık, herhangi bir ekonomik faaliyetin diğer insanlar ya da firmalar üzerindeki olumsuz etkisi olarak tanımlanabilir. Başka bir deyişle negatif dışsallık, ekonomik karar birimlerinin faaliyetlerinin diğer ekonomik birimler üzerinde zarar oluşturması ve bu eylemden doğan zararı karşılamak için ödeme yapmaması durumudur (İnan, 2018: 91). Sanayileşme ile birlikte fabrikaların çevreye yaydıkları atıklar ve zararlı gazlar örnek olarak gösterilebilir.

Dışsallıkların varlığı halinde kaynak dağılımında etkinlik sağlanmayabilir. Çünkü bireyler veya firmalar tarafından meydana getirilen negatif dışsallığın dolayısıyla maliyetlerin karşılanmaması, üretimi veya faaliyetleri daha da arttırmakta ve etkin kaynak dağılımını engellemektedir. Ancak pozitif dışsallığın yaşandığı durumlarda ise bireyler veya firmaların yaymış olduğu pozitif dışsallığa karşılık olarak herhangi bir fayda elde etmemesi, ilgili faaliyetlerin de miktarında azaltmanın yaşanmasına neden olmaktadır (Stiglitz, 1994: 93). Bu yüzden ortaya çıkabilecek olumsuz dışsallıkların giderilmesi açısından gerekli önlemlerin ilgili kurumlar tarafından alınması ya da kamu tarafından alınacak önlemlere katkı sağlaması suretiyle engellenmesine çalışılması yoluna gidilebilir.

3. DIŞSALLIKLA MÜCADELEDE DEVLETİN MÜDAHALE ARAÇLARI

Dışsallıklar sonucunda ortaya çıkan dışsal maliyet önlenemediği zaman tüm topluma mal edilmektedir. Bu yüzden devlet, oluşan zararı önlemek amacıyla belli araçlarla ekonomiye müdahale etmektedir. Negatif dışsallık durumunda vergi ve para cezaları koyabileceği gibi pozitif dışsallık durumunda ise sübvansiyon, harç ve ödül araçlarını kullanabilir. Bu bağlamda devletin dışsallıkları içselleştirmek amacıyla kullanacağı araçlar; vergiler, harçlar, sübvansiyonlar, kirlilik izni, doğrudan kontroller ve para cezaları olarak sıralanabilir.

Vergiler

Dışsallıkların içselleştirilmesinde vergilerin kullanılmasının sebebi sosyal maliyet ile özel maliyet, sosyal fayda ile özel fayda arasında ortaya çıkan farkın vergi ile giderilmesidir. Vergiler, dışsallıkların etkilerini düzeltmek, marjinal özel maliyetleri, marjinal sosyal maliyetlere eşitlemek ve marjinal özel faydaları, marjinal sosyal faydalara eşitlemek yoluyla firma ya da bireylerin faaliyetlerinin gerçek sosyal maliyeti yansıtmalarını sağlamaktadır (Kesbiç, vd., 2010: 131).

Bu anlamda pozitif ve negatif dışsallıkların yönlendirilmesi ve düzeltici etkiler yaratılması açısından vergiler önemli bir paya sahiptir. Çevre kirliliği gibi dışsallık yaratan faaliyetleri caydırmak amacıyla düzeltici vergi fikrini ilk ortaya atan Pigou'dur (Stavins, 1998: 3).

Pigou'ya göre, dışsallıkların oluşması durumunda mutlaka piyasa mekanizmasının incelenmesi ve gerekli görüldüğünde piyasa mekanizmasına müdahalenin gecikmeden yapılması gerekmektedir. Böylece piyasaya yapılan müdahale ile etkinlik sağlanmakta ve negatif dışsallığa sebep olan taraftan, malın her birimi için üretimde optimal düzeyin oluşmasını sağlayacak kadar vergi alınması ve pozitif dışsallığın olduğu durumlarda ise pozitif dışsallığın meydana gelmesini sağlayan malın her bir biriminden piyasa dengesinin desteklendiği durumdaki pozitif dışsal yarar

kadar negatif vergi alınması yönünde bir uygulama yapılabilmektedir. Diğer bir ifade ile her birim malın, piyasa dengesinde oluşan olumlu durumuna bağlı olarak sübvansiyon uygulanmasını savunmaktadır (Öztürk, 2004: 177). Örneğin, sigara üzerinden yüksek oranda vergi alınması, sigara kullanımını caydırmakta ve böylece olumsuz etkileri azaltma amacı taşımaktadır.

Sübvansiyonlar

Sübvansiyon, devletin kişi ve kurumlara para, mal ve hizmet şeklinde karşılıksız olarak yaptığı yardımlardır. Pozitif ve negatif dışsallıkları içselleştirmek amacıyla sübvansiyonlar uygulanabilmektedir. Pozitif dışsallık durumunda dışsal faydaları olan mal ve hizmetlerin üretiminin devamını teşvik etmek ve üreticinin zararını gidermek amacıyla sübvansiyonlara başvurulmaktadır. Örneğin; tarihi binaların restorasyonu konusunda devletin sübvansiyon uygulaması sadece bina sahibi için değil, tarihi değerlerin korunarak gelecek nesillere aktarılması bakımından da tüm toplum için faydalı olmaktadır.

Negatif dışsallıklar durumunda ise, sübvansiyon hem dışsallıktan etkilenen tüketicilere hem de dışsallığa neden olan üreticilere verilebilir. Dışsallığa neden olan üreticiler bakımından değerlendirildiğinde örneğin; çevre kirliliğine neden olan işletmenin, bu kirliliği azaltması amacıyla sübvansiyon uygulanarak firmanın arıtım tesisi kurması için gerekli kredinin sağlanması olabileceği gibi arıtım giderlerinin vergiden indirilmesi şeklinde de olabilir. Dışsallıktan etkilenen tüketiciler bakımından ise örneğin; havaalanı merkezine yakın bir yerleşim yerinde ikamet eden bireylerin ortaya çıkan gürültü kirliliğinden etkilenme derecesini azaltmak amacıyla ses yalıtım sisteminin uygulanması için gerekli teşviklerde bulunulması ve maliyetlerin ise sübvansiyon edilerek ilgili bireylerin daha az maliyete katlanarak maruz kalınan negatif dışsal etkilerin azaltılması sağlanabilir (Parlakay ve Yavuz, 2016: 216). RTÜK tarafından yayın kuruluşlarına yayınladıkları programları ile toplum üzerinde pozitif dışsallık oluşturması durumunda verilen ödüller (para, plaket, unvan, vb.), dışsallıklar ile mücadelede etkili kullanılan sübvansiyon araçlarına örnek verilebilir.

Harçlar

Harçlar, yapılan hizmetler karşılığında alınan paralardır. Dışsallıklara karşı alınan harçlarda çevreyi kirleterek, üretim faaliyeti sonucu kar elde edenlerden yararlandıkları hizmet karşılığında aldıkları paralardır (Öncel, 1991: 174).

Çevre ekonomisi açısından bakıldığında ise söz konusu harcın karşılığı, faaliyet sonucunda çevreye verilen zararın önlenmesi amacıyla yapılan uygulamaların karşılığıdır (Kargı ve Yüksel, 2010: 196). Bu doğrultuda çevreye verilen zarardan dolayı alınmakta olan harçlar, kirletenin ödemesi gerektiğini belirten ilkeye dayanmaktadır. Yani üretim veya tüketimde kirliliğe neden olan mal ve hizmetlerin maliyetine yansıtılmalıdır (Barde, 1994: 5).

Kirlilik İzni

Negatif dışsallıkları azaltmada uygulanan çözümlerden bir diğeri de devletin işletmelere, belirli miktarda kirlilik yayma hakkı veren, permiler dağıtması ve bu permilerin piyasada alınıp satılarak, kirlilik yaratan emisyonların kontrol altında tutulmasıdır (Kirmanoğlu, 2013: 164). Bu sistemde izin verilen genel bir kirlilik seviyesi belirlenir ve firmalar arasında paylaşılır. Emisyon seviyelerini kendilerine ayrılan seviyelerinin altında tutan firmalar, fazlalık izinlerini diğer firmalara satabilir veya tesislerinin diğer kısımlarındaki aşırı emisyonları dengelemek için kullanabilirler (Stavins, 1998: 4-5). Bu sistemin vergiler ya da cezalardan üstün tarafı, üretim sonucunda oluşacak kirlilik konusunda belirsizlik olmaması ve devletin ne kadar kirlilik yaratılacağına başta kendisinin karar vermesidir.

Doğrudan Kontroller

Standartlar olarak da isimlendirilen doğrudan kontroller, negatif dışsallıkların önlenmesi için kamu otoritelerince yaptırım gücü kullanılarak uygulanan yasak, ödev ve sınırlamalardır. Özellikle çevre kirliliği ve yol açtığı zararları belirlemek amacıyla çevresel standartlar uygulanabilir. Standartların uygulanması ile öncelikle çevrenin herkes için yaşanabilir olması amacı güdülmektedir (Altay, 2017: 71).

Para Cezaları

Negatif dışsallıkla mücadele yollarından başka biri de bireysel sorumluluktan hareketle maliyetlere uygulanan para cezalarıdır. Birçok iktisatçı, negatif dışsallıkların içselleştirilmesinde para cezalarının kullanılmasından yanadır. Çevreyi ve hayatı kirletenlere, bir kirletme bedeli ödetilmelidir. Dışsallıkların denetiminde para cezalarının uygulanmasının temel amacı sosyal maliyet ile özel maliyet ve sosyal fayda ile özel fayda arasındaki farkı gidermektir (Stigliz, 1994: 271). Çalışmamızda incelendiği üzere; RTÜK tarafından toplumun değer yargılarından uzak, negatif dışsallık yaratabilecek yayın akışına sahip programların engellenmesi için en çok başvurulan müdahale aracı, para cezası olarak karşımıza çıkmaktadır.

4. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUM KAVRAMI VE RTÜK'ÜN GELİŞİMİ

Amerikan Hukukunda, genel olarak “Bağımsız Düzenleyici Birimler” olarak adlandırılan bu kurumlar, Türkiye’ de ise genel kabul görmüş, üstünde uzlaşmış sabit bir terim bulunmamaktadır. Genel olarak “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar”, “Bağımsız İdari Kurumlar”, “Bağımsız İdari Otoriteler” veya “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar” gibi kavramlar kullanılmaktadır (Perçin, 2011: 329).

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (DDK) “kamusal hayatın hassas olarak nitelendirilen belli hürriyetler, ekonomik, mali ve iletişim alanında düzenleme ve denetleme faaliyeti gösteren, tek bir hukuki rejimi bulunmayan, icrai karar alma yetkisi ile donatılmış, kararları yargı denetimine tâbi, bağımsız, kamu tüzel kişiliğine haiz, klasik idari birimlerin dışında, üzerlerinde hiyerarşik ve vesayet yetkisinin kullanılmadığı nevi şahsına münhasır kuruluşlardır” (Atay, 2006: 271).

Başka bir tanıma göre ise, bağımsız idari otoriteler ne halk tarafından seçilen ne de doğrudan seçilmiş yetkililer tarafından yönetilen ve düzenleyici yetkileri olan kamu kuruluşları olarak tanımlanır (Klimentova, 2009: 2). En basit biçimiyle bağımsız idari otoriteler; geleneksel idari yapının dışında yer alan, bağımsızlıkları güvence altına alınmış ve toplumsal yaşam için önem taşıyan sektörlerde düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetlerinde bulunan mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiler olarak tanımlanabilir (Şanlısoy, 2006: 101).

1980’lerden itibaren Türkiye de liberalleşme ve özelleştirme politikaları doğrultusunda yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Kamu işletmelerinin özelleştirilmesine ve devlet tekellerinin kaldırılmasına 1980’lerin ortalarında başlanmıştır. Liberal politikalar ile devletin piyasadaki ekonomik gücü zayıflarken düzenleyici rolü gelişmiştir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar devletin bu yeni rolünü yerine getirmek amacıyla 1980’lerin başında ortaya çıkmıştır (Sezen, 2007: 320). Bu kurumlar özellikle enerji, telekomünikasyon, finans gibi ekonominin hassas olduğu ve uzmanlık gerektirdiği sektörlerde faaliyet göstermektedir (Akdeniz, 2018: 15). Bu alanlarda özel sektörün yanında kamu sektöründe işletici olarak faaliyette bulunması karşısında devletin piyasada hem oyuncu hem de hakem olmasından dolayı alınacak kararların tarafsızlığına şüphe duyulmaması için bu kararlar bağımsız ve tarafsız olan DDK tarafından alınmaktadır. DDK bahsedilen alanlarda kural koyma, izin verme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme ve anlaşmazlıkları çözme hususlarında görev ve yetkileri bulunmaktadır (Karakaş, 2008: 100).

Çalışmamızda DDK’ dan biri olan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’nun dışsallık ile mücadelesi ele alınacağından RTÜK ayrıca detaylı olarak incelenmektedir. RTÜK, özel radyo ve televizyon yayınlarının hayata geçirilmesiyle beraber kurulmuş ve bu kuruluşları denetleme yetkisini kendisinde barındıran bir kamu kuruluşudur. RTÜK’ ün kuruluş amaçlarından biri de özel yayın kuruluşları ile birlikte toplumun ahlaki değerlerinde meydana gelebilecek sorunların engellenmesi ve bu amaçla toplum değerlerinin korunmasıdır.

RTÜK’ ün tarihsel gelişimi aslında Cumhuriyetin ilk yıllarına dayanmaktadır. Türkiye’ de ilk zamanlar radyo yayın faaliyetleri özel teşebbüs aracılığı ile yürütülmekteydi. Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar da özel teşebbüs himayesinde bulunan radyo yayın alanı daha sonrasında devlet tekeline alınmıştır. 1961 Anayasası’nda ve 1982 Anayasası’nda da aynı düzenlemeler yer almış ve

radio ve televizyon sektörü devlet tekelinde yürütülmeye devam edilmiştir (Tiryaki, 2002: 173). 1982 Anayasası'nın 133. maddesinde; "Radio ve televizyon idareleri ancak devlet eliyle kurulur ve idareleri tarafsız bir kamu tüzel kişiliği halinde düzenlenir" ifadesi yer almıştır. Ancak 1980'li yılların sonlarına doğru özel kişilerce kurulan radio ve televizyonlar, Anayasa'nın değiştirilmesini gerekli kılmıştır. Bu doğrultuda Anayasa'nın ilgili maddesi; "Radio ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir" olarak değiştirilmiştir. Anayasal düzenlemeden sonra bu yeni yapıyı idare edecek, düzenleyecek ve denetleyecek bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur. 20.04.1994 tarihinde Remi Gazete de 3984 sayılı "Radio ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun" yayımlanarak RTÜK'ün kuruluşu gerçekleştirilmiştir.

Radio ve Televizyon Üst Kurulunun faaliyet alanında, genel olarak toplumu ilgilendiren ahlaki değerlerin korunması ön planda tutulmaktadır. Bununla beraber çocukların ve gençlerin, radio ve televizyonlarda yayınlanan programlardan olumsuz etkilenmesini engelleyebilecek çeşitli projeler ve çalışmaları da geliştirmektedir. 6112 sayılı Kanunun 8. maddesinde yayın hizmetinin ilkeleri detaylı olarak belirtilmektedir. İlgili kanunun 8/2 maddesinde ise, "radio ve televizyon yayın hizmetlerinde, çocuk ve gençlerin fiziksel, zihinsel veya ahlaki gelişimine zarar verebilecek türde içerik taşıyan programlar bunların izleyebileceği zaman dilimlerinde ve koruyucu sembol kullanılsa dahi yayınlanamaz" ibaresi yer almaktadır. Dolayısıyla 6112 sayılı Kanun ile toplumun ahlaki değerleri korunmakla beraber, çocuk ve gençlerin kişisel gelişiminde olumsuz etki oluşturabilecek programların yayınlanmasının da mümkün olamayacağı ifade edilmektedir. Ayrıca bu yasa, Avrupa Konseyinin yayıncılık mevzuatını belirleyen ve Türkiye'nin de onayladığı Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesinin Yayıncının Sorumlulukları adlı metnin yedinci maddesine de uymaktadır (RTÜK-1).

5. RTÜK'ÜN DIŞSALLIK İLE MÜCADELESİ

RTÜK'ün faaliyet alanını esas olarak; toplumun ahlaki değerleri ve çocukların zararlı yayın içeriklerinden korunması oluşturmaktadır. Bu nedenle Üst Kurul tarafından alınan birçok karar temel olarak koruyucu önlemleri kapsamaktadır. Bu durum ise; RTÜK'ün, radio ve televizyon aracılığıyla yayınlanan programların toplum üzerinde oluşturabilecek negatif dışsallıkları önlemeye çalıştığı ve bu doğrultuda alınan birçok karar ve proje ile de negatif dışsallıklarla mücadele ettiği hatta bazı yararlı programların toplum üzerindeki pozitif dışsallığını arttırmak için de teşviklerde bulunduğu görülmektedir. Bu doğrultuda RTÜK tarafından hayata geçirilen pek çok proje tespit edilmektedir. Bunlar;

- ✓ Akıllı İşaretler Sembol Sistemi,
- ✓ Aile ve Çocuk Dostu Yayınların Teşvik Edilmesi,
- ✓ Engellilerin Yayın Hizmetlerine Ulaşımını Sağlayan Kanun,
- ✓ Zorunlu Kamu Spotu ile Kamu Spotu Uygulaması,
- ✓ İnternet Ortamındaki Yayınların Denetimi Kanunu,
- ✓ Medya Okuryazarlığı Dersi ve Web Sitesi,
- ✓ İyi Uykular Çocuklar Projesi,
- ✓ Çocuk Web Sitesi, şeklinde sıralanabilir

RTÜK tarafından radio ve televizyonlarda yayınlanan programlara yönelik olarak ve toplumsal menfaatler göz önünde bulundurularak bazı kararlar alınmaktadır. Yukarıda belirtilen kanun ve projelerin detayları ele alınarak dikkate alınan kararların negatif ve pozitif etkisi ve RTÜK'ün dışsallıklar ile mücadelesi incelenmektedir.

Akıllı İşaretler Sembol Sistemi

Akıllı işaretler, seyircilerin bilgilendirilmesi esasına dayalı olarak RTÜK tarafından hazırlanan ve sembollerden oluşan bir sistemdir. Televizyonda yayınlanan programların içeriği hakkında önceden bilgi vererek belirtilen yaş sınırlamasına veya içerdiği temaya bağlı olarak aileleri/ebeveynleri bilgilendirmeyi amaçlamaktadır. Günümüzde çocukların televizyon izleme sıklığı/alışkanlığı göz önünde bulundurulduğunda yayınlanan programın içeriğinin de önceden bilinmesi büyük önem taşımaktadır. Çünkü gündüz kuşağında ve akşam erken saatlerde yayınlanan

birçok program ailenin tüm üyeleri tarafından izlenebilmektedir. Bu doğrultuda uygulanan işaretler ise şöyledir;



Kaynak: RTÜK-8.

Hem çocukların televizyon izleme sıklığı hem de yayınlanan programların içeriği büyük sorun oluşturmaktadır. Özellikle ilköğretim çağındaki çocukların televizyona ilgisi yoğun olmakla beraber saatlerce televizyon karşısında zaman geçirmeleri mümkün olabilmektedir. RTÜK tarafından 2006 yılında yapılan “İlköğretim Çağındaki Çocukların Televizyon İzleme Alışkanlıkları Kamuoyu Araştırması” sonuçları, belirtilen açıklamaları destekler niteliktedir. Araştırmada yer alan; “İlköğretim çağındaki öğrencilerin boş zaman etkinliklerinin dağılımı” sorusunun cevabı olarak “kitap okumak” % 64,9 ile birinci sırayı, “televizyon seyretmek” % 64,6 ile ikinci sırayı almıştır. “Arkadaşlarımla oynamak/vakit geçirmek” sorusu ise % 37,9 ile “televizyon seyretme” cevabını takip etmektedir (Kırık, 2013: 194).

Çocukların, geleceğin yapı taşı olarak görülmesinden ötürü çocuklara verilen önemlilik derecesi de neredeyse tüm ülkelerde artış göstermektedir. Bu doğrultuda radyo ve televizyon yayınları aracılığıyla çocuklar üzerinde oluşabilecek negatif dışsallığın önlenmesi adına akıllı işaretler şeklinde bazı semboller oluşturulmuştur. Yukarıda belirtilen sembollerden özellikle ♂♀ (Cinsellik), 13+ ve 18+ yaş üstü sembolleri ile hem ebeveynler bilgilendirilerek çocukların izlemesi engellenebilmekte hem de yayın akışındaki ilgili programların saat diliminin de çocukların uyuma zamanları göz önünde bulundurularak programların yayınlamasına RTÜK tarafından izin verilmektedir.

RTÜK tarafından geliştirilen ve tüm yayın organlarının uymakla yükümlü olduğu bu akıllı işaretlerin temel amacı, çocukların televizyonda yayınlanan bazı programlardan olumsuz etkilenmesinin önüne geçmektir. Özellikle gelişme çağındaki çocukların, yayınlanan bazı programlar nedeniyle ahlaki yönden olumsuz etkilenmesi ve yaşının gerektirdiği davranışların çok üstünde davranışlarda bulunması ile psikolojik yönden sorunlar yaşamasının da önlenmesi, akıllı işaretler ile mümkün hale getirilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca “Akıllı İşaretler Sembol Sistemi” ile çocukları zararlı yayın içeriklerinden korunmak adına ebeveynlerin bilgilendirilip olası yayınların çocuklar üzerinde negatif bir dışsallık yaratması engellenmektedir.

Aile ve Çocuk Dostu Yayınların Teşvik Edilmesi

15.02.2011 tarihli ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanununun 37’nci maddesinin birinci fıkrasının (y) bendi ile 03.06.2011 tarihli ve 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2’nci maddesine dayanılarak RTÜK tarafından hazırlanan “Aile ve Çocuk Dostu Yapım ve Dizilerin Teşvik Edilmesine Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 08.05.2018 tarihinde Resmi Gazete de yayımlanmıştır. Bu Yönetmeliğin amacı, yayın hizmetleri tarafından sunulan olumsuz davranışlardan ailelerin ve çocukların korunması ilkesine dayanmaktadır. Ayrıca, aile bütünlüğünün korunması ve sürekliliğinin desteklenmesi ile çocuk ve gençlerin ahlaki, zihinsel ve fiziksel açıdan gelişimlerini destekleyecek nitelikteki yayın hizmetlerinin artırılması adına aile ve çocuk dostu yapım ve dizi gibi programların teşvik edilmesine ilişkin usul ve esasları kapsamaktadır (Resmi Gazete, Sayı: 30415).

Radyo ve televizyon yayınlarında özellikle çocuklar ve gençler üzerinde negatif dışsallığa neden olabilecek cinsellik, tütün ve alkol gibi içeriklerin yer aldığı yayınların önlenmesi için kanunlar ile bazı sınırlamalar getirilmiştir. 2008 yılında 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun ile esas ve hükümlülükler belirlenmektedir. İlgili kanunun 3. maddesinde, “televizyonda yayınlanan programlarda, filmlerde, dizilerde, müzik kliplerinde, reklam ve tanıtım filmlerinde tütün ürünleri kullanılamaz, görüntülerine yer verilemez” (Resmi Gazete, Sayı: 26761) hükmü ile toplumda madde bağımlılığına teşvik edebilecek olan görüntülerin yayınlanmasının engellenmeye çalışıldığı görülmektedir. Ayrıca 2008 yılından sonra 4207 sayılı kanuna istinaden Türkiye’deki televizyon yapımlarında herhangi bir tütün ürününe yer verilmeyerek, tütün ürünleri kullanımının azaltılması ve sağlıklı yaşamın önemi vurgulanmaya çalışılmaktadır.

Kanuni zorunluluk ile beraber RTÜK yayın kuruluşlarına bazı önerilerde bulunmaktadır. Örneğin RTÜK, yayın kuruluşlarından sigara, alkol ve madde bağımlılığının özendirilmesinden uzak ve bu maddelerin popüler kültürde ve günlük yaşamda yer bulmadığına dair programların yaygın olarak hazırlanması ve toplum üzerinde negatif dışsallığa neden olabilecek yayınların ise, azaltılması yönünde program içeriklerinin oluşturulmasını talep etmektedir. Ancak internet altyapısına sahip programların bu konuda denetime tabi tutulmamış olmasından dolayı tütün ürünleri, alkol vb. negatif dışsallık yayabilecek görüntülerin yayınlanmasında serbestlik söz konusudur. Bu doğrultuda aile ve toplum değerlerinin ve hassasiyetlerin göz önünde bulundurularak televizyon programları için geçerli olan sınırlamaların internet üzerinden yayınlanan programlar için de uygulanması gerekmektedir.

“Aile ve Çocuk Dostu Yapım ve Dizilerin Teşvik Edilmesine Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ile RTÜK; aile birliğini koruyucu, çocuk ve gençlerin zihinsel, fiziksel ve ahlaki yönden gelişimlerini destekleyici yayın kuruluşlarına teşvikler vermektedir. Genellikle para gibi maddi yönden destekleri kapsayan bu teşvikler, esas olarak toplumun ahlaki yönü üzerinde günümüzde büyük rol üstlenen medya kuruluşlarının negatif dışsallık yaymasından ziyade, aile birliğini destekleyici programlar ile pozitif dışsallığın yayılmasını amaçlamaktadır.

İlgili yönetmelikte toplumsal bütünlüğü ve birliği destekleyici amaçlar şöyle detaylandırılmaktadır:

- ✓ Aile bütünlüğünün korunmasıyla beraber güçlendirilmesi ve milli, manevi ve kültürel değerlerin gelecek nesillere de aktarılmasını,
- ✓ Toplumdaki sosyal, fiziksel ve kültürel farklılıklara yönelik saygınlığın gösterimi,
- ✓ Aile içi davranışlarda problem çözümlerinde olumlu örneklerin verilmesi, karar alma sürecinde ise demokratik yöntemin uygulandığının belirtilmesi,
- ✓ Ailelerin, aşırı ve gereksiz tüketimler sonucunda karşılaşabileceği zararlar hakkında bilgilendirilmesi,
- ✓ Doğa ve hayvan sevgisini aşıl原因an ve koruyan bir bilincin yerleşmesini,
- ✓ Bağımlılıklar ile mücadelenin önemi vurgulanmalı, çocuklara ve yetişkinlere sağlıklı yaşam ile düzenli ve dengeli beslenme bilincinin kazanılması,
- ✓ Bilinçli medya kullanıcısı olmanın yararları vurgulanarak, çocukların ve gençlerin ahlaki, duygusal, sosyal ve zihinsel gelişimlerinin desteklenmesi,
- ✓ Çocuklara doğru bilgi edinme ve eleştirel bakış açısı ile karar alma becerisinin kazandırılması,
- ✓ Kadına saygınlığı arttıracak, değerini ve haklarını ön plana çıkaracak unsurlara yer verilmesi,
- ✓ Engelli ve yaşlılara yönelik negatif algıların önlenmesiyle beraber, toplumsal hayata katılımını aktifleştirecek, saygı görmesini sağlayacak vurgulamaların yapılması hedeflenmelidir (Resmi Gazete, Sayı: 30415).

Engellilerin Yayın Hizmetlerine Ulaşımını Sağlayan Kanun

RTÜK tarafından “Sağırın, İşitme ve Görme Engellilerin Yayın Hizmetlerine Erişiminin İyileştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 15.02.2011 tarihli ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanunun 24’üncü maddesi ve 37’nci maddesinin birinci fıkrasının (ö) bendine dayanılarak hazırlanmış ve 11.10.2019 tarihinde

Resmi Gazete' de yayımlanmıştır. Bu yönetmelik ile RTÜK; sağır, işitme ve görme engelli bireylerin radyo ve televizyon yayın hizmetlerinden yararlanmasını ve erişimin iyileştirilmesini amaçlamaktadır (Resmi Gazete, Sayı: 30915).

Engelli dostu programları olarak ifade edilen ve yayın hizmetleri tarafından sunulan, sağır ve işitme engeli bulunan bireylerin yararlanabileceği programlar yapılmaktadır. RTÜK bu yönetmelik ile engelli bireylere yönelik pozitif dışsallığın yayılmasını, dolayısıyla engelli bireylerin toplumsal hayata katılımının aktifleşmesini ve bu yöndeki olumsuz algıların önlenmesiyle beraber saygınlık kazanmalarını amaçlamaktadır. Bu süreçte RTÜK, yayın organlarını engelli bireylere yönelik programların hazırlanması ve yayınlanması kuralına uymakla yükümlü tutmaktadır. Belli sınırlamalar getirilerek engelli dostu programların yayın akışındaki süresi ve kalitesi de belirlenmektedir. Yayınlanan haber, dizi ve diğer tür programlarda altyazı, işaret dili ve sesli betimleme gibi uygulamalar ile hem engelli bireylerin yaşam kalitesini arttırmakta hem de toplumsal hayata uyum sürecini hızlandırmaktadır.

Zorunlu Kamu Spotu ve Kamu Spotu Uygulaması

“Kamu spotları ancak toplumu ilgilendiren ve yayınlanmasında kamu yararı bulunan olay ve gelişmelere ilişkin konularda hazırlanır” (RTÜK-2). Bu doğrultuda başta kamu kurumları olmak üzere bazı özel kuruluşlar ile sosyal yardımlaşma kuruluşları tarafından toplumsal bilincin artırılması, kültürel mirasın korunması ve bazı değerlerin eğitimi gibi konularda bilgi verilmesi için video filmler hazırlanmaktadır. Etkinliklerin tanıtılmasında, sağlık ve güvenlik alanında önerilerde bulunulmasında, yardım toplama faaliyetlerinde toplumun teşvik edilmesinde ve kamuoyu bilgilendirmesinde kamu yararı gözetilerek kamu spotları aktif olarak kullanılmaktadır. Günümüzde televizyon izleme ve radyo dinleme sıklığının günde 2 saatten fazla (TÜİK 2015) olduğu bilgisi dikkate alındığında, toplumu ilgilendiren konularda kamu spotların kullanılması, etkili bir iletişimi de sağlayabilmektedir (Bütün vd., 2018: 274).

Zorunlu kamu spotu olarak hazırlanan video filmlerin, belirtilen yayın sınırları dâhilinde ilgili radyo ve televizyon faaliyetlerinde bulunan kurumların yayın yapma zorunluluğu bulunmaktadır. Zorunlu kamu spotlarının yayın detayını oluşturan bir rapor ile kuruluşların RTÜK'e bilgi verme zorunluluğu varken, kamu spotunda böyle bir zorunluluk yoktur. RTÜK tarafından zorunlu kamu spotlarının yayınlanması için ilgili yayın kuruluşlarına bazı teşvikler sunulmaktadır. Toplumsal değerleri ön planda tutan, toplumu bilgilendiren ve bazen negatif dışsallıklardan uzak tutulması (sigara, alkol, vb.), bazen de pozitif dışsallığın yayılma yararlarını ele alan video filmler ile toplumun daha hızlı bilgilendirilmesi amaçlanmaktadır.

RTÜK, zorunlu kamu spotları ve kamu spotları ile toplumu sağlık, doğa, sosyal, ekonomi ve kültürel alanlarda bilinçlendirmeyi amaçlayan ve çoğu zamanda güncel konuları/sorunları ele alan videoların yayınlanmasını sağlamaktadır. 2020-2021 yılını kapsayan, başlıca zorunlu ve zorunlu olmayan kamu yayınları aşağıda belirtilmektedir (RTÜK-3 ve RTÜK-4):

- ✓ Vatandaşlarımızın doğal afetlerde yaşanması muhtemel olumsuzluklara karşı bilinçlendirilmesi
- ✓ Dijital Tarım Pazarı, orman yangınlarıyla mücadele, su kaynaklarını koruma gibi hizmetler ve projeler hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesi
- ✓ Koronavirüs ile mücadele kapsamında maske kullanımı başta olmak üzere alınması gereken tedbirler konusunda kamuoyunun bilinçlendirilmesi
- ✓ Vatandaşlarımızın afetlere karşı önlem alma ve ilk yardım uygulamaları konusunda bilgilendirilmesi
- ✓ Kan ve organ bağışının önemi hakkında toplumda farkındalık oluşturulması
- ✓ Alkolün toplumsal zararları konusunda kamuoyunun bilinçlendirilmesi
- ✓ Çeşitli dolandırıcılık yöntemlerine karşı tüketicilerin ve “Ayıplı Mal ve Hizmet” konusunda çocukların bilinçlendirilmesi
- ✓ Deprem tehlikesine karşı kentsel dönüşümün önemi konusunda kamuoyunun bilinçlendirilmesi
- ✓ Rekabetin ve rekabet ortamının korunmasının önemi hakkında kamuoyunun bilinçlendirilmesi

- ✓ Kadına yönelik şiddetle mücadele konusunda kamuoyunda farkındalık oluşturulması
- ✓ Ülkemizin doğal güzellikleri ve turistik mekânları hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesi
- ✓ Çocukları, yayın içeriklerinin olası zararlarından korumak için kullanılan akıllı işaretlerin önemi hakkında kamuoyunun bilinçlendirilmesi

İnternet Ortamındaki Yayınların Denetimi Kanunu

Dünyada ve Türkiye’ de internet bağlantı altyapısının ve teknolojik araçların gelişmesiyle beraber daha önceki geleneksel iletişim araçlarından farklı olarak internet üzerinden yayınların yapılmasına ve rahatlıkla erişimi sağlayacak altyapının oluşturulmasıyla da internet yayın kuruluşlarında artışın yaşanmasına yol açmıştır. Dolayısıyla internet üzerinden yapılan yayınlar, içerik ve izlenme deneyiminde de birtakım değişikliklerin oluşmasına neden olmuştur. Bu doğrultuda RTÜK tarafından radyo ve televizyon yayın kuruluşlarına getirilen yükümlülüklerin, internet bağlantılı yayınlar içinde de ayrıca belirlenen kanunlar ile yayın sınırlarının belirlenmesi gerekmiştir. 2018 yılında 6112 sayılı Kanun’a ekleme yapılarak, internet ortamında yapılan yayınların da RTÜK denetiminde yayınlarına devam edebileceği belirtilmiştir (Kavi ve Akyol, 2020: 53).

İnternet bağlantılı yayınlar için kanunda detaylı olarak esas ve hükümlülüklerin getirilmemesinden dolayı birçok programda cinsel temalı sansürlü içeriklerin, tütün ürünleri ve alkol benzeri zararlı maddelerin ise olağan tüketim ürünleri olarak topluma yansıtılması mümkün olabilmektedir. Toplumun ahlaki değerlerini yansıtmayan ve ulaşımı gün geçtikçe kolaylaşan internet yayınlarının toplum üzerinde oluşturduğu negatif dışsallık ise, sürekli artmaktadır. Bu nedenle 6112 sayılı Kanun ile Türkiye’ de yayınlanmakta olan internet bağlantılı dizi vb. programların yayın akışlarına bazı sınırlama veya yasakların getirilmesi ve hükümlülüklerin ağırlaştırılması ile ilgili yayınların negatif etkisinin azaltılması gerekmektedir.

Medya Okuryazarlığı Dersi ve Web Sitesi

Medya okuryazarlığı, çeşitli biçimlerde mesajlara erişme, bunları analiz etme, değerlendirme ve oluşturma becerisidir (Livingstone, 2004: 5). RTÜK’ e göre ise; “yazılı ve yazılı olmayan, büyük çeşitlilik gösteren formatlardaki (televizyon, video, sinema, reklâmlar, internet vs.) mesajlara ulaşma, bunları çözümleme, değerlendirme ve iletme yeteneği kazanabilmek” olarak tanımlanmaktadır (RTÜK-5).

Son yıllarda kitle iletişim araçlarının günlük hayatta hızla artması bilgiye birçok yoldan ve kolayca erişilmesini sağlarken bireylerin bu bilgi yoğunluğu karşısında seçici olması ve kitle iletişim araçlarının olumsuz etkilerinden korunması gerekli hale gelmiştir. Bu bağlamda 2006 yılında medya okuryazarlığı dersi, ilköğretim kurumlarında verilmeye başlanmıştır. Medya okuryazarlığı dersi ile özellikle çocuk ve gençlerin pozitif dışsallık yaratarak kamu yararı bakımından doğru eğitilmesi, bilgilendirilmesi ve bilinçlenmesi sürecini içermektedir (Aydemir ve Erdamar, 2018: 1158).

Medya içeriklerinde başta haberler, diziler, filmler, çizgi filmler olmak üzere pek çok programda şiddetin farklı türleri görülmektedir. Bireylerin bu şiddetin görüntü ve içeriğine maruz kalması sonucu toplumsal alanda bireysel silahlanmaya, ailede, okulda, sokakta şiddet olaylarına, korku kültürüne zemin oluşturduğu, bireysel olarak şiddet eğilimli kişilikler ürettiği, toplumsal dayanışmayı ve güveni azaltarak negatif dışsallığa yol açmaktadır. Bilinçli bir toplumun oluşması, katılımcı demokrasinin ve yurttaşlık bilincinin geliştirilmesi, demokratik değerlerin kazandırılması, uyuşturucu ve şiddet kullanımının önlenmesi, ırk, sınıf ve toplumsal cinsiyet ayrımcılığının minimum düzeye düşürülmesi bakımından medya okuryazarlığı eğitimi önem taşımaktadır (Karaboğa, 2017: 399).

İyi Uykular Çocuklar Projesi

“İyi Uykular Çocuklar Projesi”, RTÜK ve Televizyon Yayıncıları Derneğinin iş birliği sonucunda hazırlanmıştır. Bu proje ile okul öncesi ve ilköğretim çağındaki çocuklara akşam erken saatte uyuma alışkanlığının kazandırılması; ebeveynlerin, çocukların erken saatlerde uyutulması konusunda bilgilendirilmesiyle beraber duyarlılıklarının ve etkinliğinin artırılması ve geç saatlerde yayınlanan televizyon programlarının olası zararlı içerik ve etkilerinden çocukların korunması amaçlanmaktadır. Proje, tüm ulusal televizyon kanallarından, akşam saat 21:30’ dan itibaren çocukların uyku saatinin geldiğini hatırlatan canlandırmalar (çizgi, animasyon) ile yayına

alınmaktadır (RTÜK-6). Bu bağlamda RTÜK, “İyi Uykular Çocuklar Projesi” ile anne ve babaları çocuklarını erken saatte uyutmaya teşvik etmekte ve fiziksel ve psikolojik yönden sağlam ve güçlü çocukların yetiştirilmesini amaçlayarak pozitif dışsallığın yayılmasına yardımcı olmaktadır.

Çocuk Web Sitesi

Çocukların televizyon programlarıyla ilgili duygu ve düşüncelerini dile getirmek amacıyla çocuk web sitesi hazırlanmıştır. Bu web sitesinde çocuklar için pozitif dışsallık yaratan oyunlar, bilmeceler, fıkralar, ödevlerini yaparken yardımcı olabilecek bilgiler yer almaktadır. Ayrıca çocukların izledikleri televizyon programlarıyla ilgili duygu ve düşünceleri, görüş, öneri ve beklentilerini yazabilecekleri “Arkadaşım Televizyon” ve “TV Okuru” bölümleri yer almaktadır (RTÜK-7).

Çocuk web sitesi, çocuklara neler katabileceğini düşünerek içerik üretmektedir. Çocukların duygusal, bilişsel, fiziksel, davranışsal ve kültürel gelişimlerine katkı sağlayan içeriklerin üretimi ve doğru metotlarla hedef kitleye iletilmesi bilinciyle çalışmaktadır (Yılmaz, 2027: 585).

6. SONUÇ

Toplumun bir arada ve etkileşim halinde yaşamaya başlamasıyla beraber ortaya çıkan dışsallıklara, günümüzde toplumda meydana getirdiği etkiye bağlı olarak çeşitli yöntemler ile müdahale edilmektedir. Devlet bu doğrultuda dışsallıklar ile mücadele sürecinde çoğu zaman Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların desteğinden faydalanmaktadır. DDK, toplumu olumsuz olarak etkileyen negatif dışsallıkların etkisinin azaltılması veya tamamen kaldırılması yönünde tedbirler ve yasaklar getirebilirken aynı şekilde toplumda pozitif dışsallık yayabilecek durumları ise destekleyip teşvik edebilmektedir. Dolayısıyla bir DDK olarak RTÜK, toplumda meydana gelebilecek pozitif ve negatif dışsallıklar ile mücadele etmekte bir hayli etkin çalışmaktadır.

Çocuklar, çok erken yaşlarda televizyon ile tanışmaktadır. Yapılan araştırmalar, çocukların gelişim çağını kapsayan zamanın büyük bir kısmını televizyon izleyerek geçirdiğini göstermektedir. Dolayısıyla radyo ve televizyon kuruluşları, yayın akışını belirlemede izleyici kitlesinin özelliklerini de dikkate almalıdır. RTÜK üstlenmiş olduğu görev ile hem yayın kuruluşlarını denetleme hem de yayınlanacak programların içeriği ile ilgili düzenlemelerde bulunabilmektedir. RTÜK tarafından hazırlanan “Akıllı İşaretler Sembol Sistemi” ile “Aile ve Çocuk Dostu Yayınların Teşvik Edilmesi” projeleri başta çocuklar olmak üzere toplumun ahlaki değerlerini ve aile birliğini korumaya çalışmaktadır. Özellikle akıllı işaretler sisteminin, programın başlamasından önce yayının içeriği hakkında bilgi veriyor olması; ebeveynleri bilgilendirmekte, çocukların ve gençlerin ahlaki gelişiminin zedelenmesini ve negatif dışsallığın oluşmasını engellenmeye çalışmaktadır. Ayrıca “Aile ve Çocuk Dostu Yayınların Teşvik Edilmesi” projesi ile toplumsal değerleri korumaya odaklı, başta çocuklar ve gençler olmak üzere tüm toplum üzerinde pozitif dışsallığın yayılması amaçlanmaktadır. Dolayısıyla RTÜK, radyo ve televizyon yayınları üzerinden toplumun ahlaki değerlerini zedeleyebilecek olan negatif dışsallıkları önlemekte ve bu süreçte çocukların ve gençlerin fiziksel, zihinsel ve ahlaki gelişimine zarar verebilecek programların da yayınlanmasını engellemektedir. Ayrıca RTÜK tarafından hazırlanan ve yayın kuruluşları aracılığıyla yürütülen “İyi Uykular Çocuklar Projesi” ile de hem çocuk gelişiminde uykunun önemi vurgulanmakta hem de belirli saatlerden sonra yayına alınan, çocukların psikolojik olarak olumsuz etkilenmesine neden olabilecek programların içeriklerinden çocukların korunması için ebeveynler bilgilendirilmektedir.

RTÜK, engelli bireyler için hazırlamış olduğu yönetmelik ile işitme ve görme engellilerin radyo ve televizyon yayınlarını takip edebilmeyi sağlamaktadır. Yayın programlarında alt yazı, işaret dili ve sesli betimlemelerin yapılması, hem engelli bireylerin yayınlanan programın içeriğinden yararlanmasını sağlamakta hem de toplumsal hayata katılımlarını aktifleştirerek engellilere yönelik ileri sürülen olumsuz algıları önlemekte ve toplumda saygınlık kazanmalarına yardımcı olmaktadır. Dolayısıyla engelli bireylerin yaşam kalitesi yükselmekte ve toplumsal hayata uyum süreci hızlanmaktadır.

RTÜK’ten onay alınarak kamu kurumları ve STK’lar tarafından hazırlanan ve ücretsiz olarak radyo ve televizyon kuruluşlarınca yayınları yürütülen kamu spotu ve zorunlu kamu spotu ile kamuoyu, ilgili alanda bilgilenecek ve bilinçlenmektedir. Zorunlu kamu spotları ve kamu spotları

ile toplum sağlık, eğitim, sosyal, doğa, ekonomi, kültür vb. alanlarda bilgilendirilmektedir. Yayın kuruluşları aracılığıyla kamuoyuna sunulan bu video filmler, daha hızlı bir şekilde toplumun her kesimine ulaşabilmektedir.

Dünyada hızla gelişen internet kullanımı, günlük radyo ve televizyon izleme/dinleme sıklığını azaltarak internet yayın platformlarının kullanımını arttırmaktadır. Bu nedenle Türkiye’ de toplumun ahlaki değerlerini korumak ve çocukların bilişsel gelişiminin zedelenmemesi için internet ortamındaki yayınlarında denetime tabi tutulduğuna ilişkin bir kanun yayımlanmıştır. Ancak yapılan incelemeler sonucunda kanun kapsamının yetersiz kaldığı, internet ortamında yapılan yayınların toplumun ahlaki değerlerini zedeleyebilecek müstehcen görüntü ve ifadelerin fazlasıyla yer aldığı programların hazırlandığı ve topluma sunulduğu görülmektedir. RTÜK’n faaliyet alanının temelini, toplumun ahlaki değerlerini korumak esası oluşturduğuna göre daha kapsayıcı bir düzenleme ve denetlemenin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

RTÜK, radyo ve televizyon yayınlarının denetiminde esas olarak çocukların ve gençlerin programlardan olumsuz etkilenmesi ve yayınların toplumun ahlaki değerleri üzerindeki negatif dışşallığın azaltılması konuları ile ilgilenmektedir. Özellikle küçük yaşlardaki çocukların ve gençlerin gelişimi üzerinde negatif dışşallığa neden olabilecek olan cinsellik, tütün ve alkol gibi içeriklerin yer aldığı programların önlenmesinde hem bazı sınırlamalar hem de kanunlar düzenlendiği görülmektedir. 2008 yılında çıkarılan bir kanun ile yayın akışında ve programlarda tütün ve alkol özendirecek içeriklere yer verilmemesi ve bu tür içeceklerin yayın esnasında sansürlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Dolayısıyla bu kanun ile hem toplumda madde bağımlılığına teşvik edebilecek olan görüntülerin yayınlanması engellenmekte hem de tütün vb. rnlerin kullanımının azaltılması ve sağlıklı yaşamın önemi vurgulanmaya çalışılmaktadır.

Radyo ve televizyon programlarından kaynaklı, toplum üzerindeki negatif dışşallığı azaltmak için RTÜK’n yürürlüğe koyduğu ve uygulanmasında zorunluluk bildirdiği yayın programlarının söz konusu mevzuatlara ve kanunlara uyum sağlamaması durumunda çeşitli cezai işlemler ile karşılaştığı görülmektedir. 6112 sayılı Kanununun 32. maddesi uyarınca st Kurula, kanunlara uygun yayın yapmayan kuruluşlar üzerinde idari yaptırım uygulama hakkı tanınmıştır. Söz konusu bu cezalar; öncelikle uyarı daha sonra program durdurma, idari para cezası ve artırımlı idari para cezası şeklinde uygulanmaktadır.

KAYNAKÇA

Aksan, D. (1982). *Dilbilim Seçkisi: Günümüz Dilbilimiyle İlgili Yazılardan eviriler*, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları.

Todd, S. and Kent, A. (2009). A Social Identity Perspective On The Job Attitudes of Employees In Sport. *Management Decision*, 47(1), 173-190.

Achenbaum, W. A. (1986). *Social Security*, London: Cambridge University Press.

Akdeniz, D. (2018). Türkiye’de Hukuki ve İdari Açıdan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bağımsızlığına İlişkin Değerlendirme.*Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 57, 1-19.

Akdoğan, A. (2017). *Kamu Maliyesi*, Ankara: Gazi Kitabevi.

Altay, A. (2017). *Kamu Maliyesi*, Buca: Seçkin Kitabevi.

Atay, E. (2006). Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması.*Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(12), 259-293.

Aydemir, S. ve Erdamar, G. (2018). Medya Okuryazarlığı Eğitimi Alanında Yapılan alışmaların Tematik, Metodolojik ve İstatistiksel Yönelimleri.*Kastamonu Eğitim Dergisi*, 26(4), 1155-1166.

Barde, J.P. (1994). Economic Instruments In Environmental Policy: Lessons From The Oecd Experience And Their Relevance To Developing Economies.*OECD Development Centre Working Paper 92*, 1-32.

Bütün, M., Selçuk, M., Akadal, M., ve Gülseçen, S. (2018). Kamu Spotlarının Etkililiği zerine Bir Araştırma.*Selçuk İletişim*, 11(2), 273-291.

- Hall, J. C. (2006). Positive Externalities and Government Involvement In Education. *Journal of Private Enterprise*, 21(2), 165-175.
- İnan, M. (2018). Kamu Ekonomisi ve Dışsallıkların İçselleştirilmesi. *Econharran Harran Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2(2), 76-107.
- Karaboğa, M. T. (2017). Eleştirel Bakış Açısıyla Medya Okuryazarlığı Eğitimi.2. *Mediterranean International Congress on Social Sciences*, 387-406.
- Karakaş, M. (2008). Devletin Düzenleyici Rolü Ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler. *Maliye Dergisi*, 154, s. 99- 120.
- Kavi, A.N. ve Akyol, O. (2020). Televizyonda Yayınlanan İnternet Seriyalleri Üzerine Bir İnceleme: Fi Örneği. *Uluslararası Kültürel ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6(1), 152-177.
- Kesbiç, C.Y., Baldemir, E. ve İnci, M. (2010). Dışsallıkların Ekonomi Üzerindeki Etkileri Ve İçselleştirilmesine İlişkin Teorik Yaklaşımlar-Çözüm Önerileri: Yatağan Termik Santrali Analizi. *Akademik Fener Dergisi*, 14, 124-138.
- Kırık, A. M. (2013). Televizyonun Gelişim Çağı Çocukları Üzerindeki Olumsuz Etkileri Ve Ebeveynlerin Kontrol Sorunu.21. *Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2(4), 189-198.
- Kirmanoglu, H. (2013). *Kamu Ekonomisi Analizi*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Klimentová, E. (2019). Independent Regulatory Agency: Delegation Of Powers. *Charles University Prague Law Working Papers Series*, 3, 1-14.
- Livingstone, S. (2004). Media Literacy And The Challenge Of New Information And Communication Technologies. *The Communication Review*, 7, 3-14.
- Nadaroğlu, H. (1996). *Kamu Maliyesi Teorisi*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Öncel, T. (1991). Çevre Koruma Önlemlerine Genel Bir Bakış. *İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 34, 170-177.
- Önder, P. (2011). Bağımsız İdari Otoriteler. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(1), 325-345.
- Özbilgi, F. (2020). Piyasa Başarısızlıklarından Dışsallıklar Ve Çözüm Yollarına İlişkin Değerlendirmeler. *Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi*, 2(1), 70-90.
- Öztürk, N. (2004). Piyasa Başarısızlıkları. *Öneri Dergisi*, 6 (21), 173-187.
- Parlakay, O. ve Yavuz, A. (2016). Negatif Dışsallıkların Çevreye Olumsuz Etkilerinin Önlenmesinde Kullanılan Çözüm Yolları. *Akademik Bakış Dergisi*, 57, 210-220.
- RTÜK-1, <https://www.rtuk.gov.tr/hakkimizda/3803/878/hakkimizda.html>, (Erişim Tarihi: 01.09.2020).
- RTÜK-2, Kamu Spotları Yönergesi, file:///E:/%C3%87AL I% C5%9EMALARIM/DDK/45579%20kamu%20spotu.pdf., (Erişim Tarihi: 02.09.2020).
- RTÜK-3, Zorunlu Yayınlar, <https://www.rtuk.gov.tr/spot-filmler/3717/5673/6112-sayili-radyo-ve-televizyonlarin-kurulus-ve-yayin-hizmetleri-hakkinda-kanunun-14-maddesinin-5-fikrasi-kapsaminda-kabul-edilen-zorunlu-yayinlar.html>, (Erişim Tarihi: 02.09.2020).
- RTÜK-4, Kamu Spotları, <https://www.rtuk.gov.tr/spot-filmler/3717/3015/radyo-ve-televizyonlarin-kurulus-ve-yayin-hizmetleri-hakkinda> (Erişim Tarihi: 02.09.2020).
- RTÜK-5, <https://www.medyaokuryazarligi.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 02.09.2020).
- RTÜK-6, <https://www.rtuk.gov.tr/aile-cocuk/3704/5265/iyi-uykular-cocuklar.html?Keyword=%C4%B0yi%20Uykular%20%C3%87ocuklar>, (Erişim Tarihi: 04.09.2020).
- RTÜK-7, <https://www.rtuk.gov.tr/aile-cocuk-3704>, (Erişim Tarihi: 04.09.2020).
- RTÜK-8, <https://www.rtukisaretler.gov.tr/AIsaretlerPublic/content?id=2&mid=4>, (Erişim Tarihi: 02.09.2020).
- Samuelson, P. A. and Dordhaus, W. D. (2010). *Economics*. <http://pombo.free.fr/samunord19.pdf>, (Erişim Tarihi: 18.07.2020).

- Sezen, S. (2007). Independent Regulatory Agencies In Turkey: Are They Really Autonomous. *Public Administration and Development*, 319-332.
- Stavins, R. N. (1998). Market-Based Environmental Policies. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1574009903010143>, (Erişim Tarihi: 24.07.2020).
- Stiglitz, J. E. (1994). *Kamu Kesimi Ekonomisi*. (Çev.: Ö.F. Batırel). İstanbul: Marmara Ün. Yayını.
- Şanlısoy, S. ve Özcan, A. (2006). Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı. *ESİAD*, 2(4), 2006, 99-132.
- Şaşmaz, M.Ü. ve Tekin, A. (2017). Küreselleşme Sürecinde Ekolojik Değişim İle Kamu Maliyesi İlişkisi: Çevre Vergileri, Fazlı Yıldız ve Güner Tuncer (Ed), *Kamu Maliyesinde Seçme Konular* (s.47-76), Ankara: Savaş Yayınevi.
- Tiryaki, R. (2002). Bağımsız İdari Kurum Olarak Rtük. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 51(4), 169-205.
- T.C. Resmi Gazete (30415, 08.05.2008).
- T.C. Resmi Gazete (Sayı 26761, 19.01.2008).
- T.C. Resmi Gazete (30915, 11.10.2009).
- Yılmaz, İ. (2017), TRT Çocuk Çocukla Çocuklaşmak. *TRT Akademi*, 2(4), 584-597.
- Winter, G.R. (1962). Development With Reference To Canada, <https://lib.dr.iastate.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3030&context=rtd&unstamped=1>, (Erişim Tarihi:20.07.2020).

EXTENDED SUMMARY

Purpose

Depending on the impact of the externalities that emerge with the individuals living together, they are intervened with various methods. Accordingly, the state benefits from Regulatory and Supervisory Institutions while tackling externalities. Being among the Regulatory and Supervisory Institutions, RTÜK has a special importance as it is not directly related to the regulation of the market economy. While RTÜK can introduce measures and prohibitions to reduce or completely abolish the negative externalities that negatively affect the society, it can also encourage situations that can create positive externalities in the society by supporting them. In this context, it is seen that the projects and decisions made by RTÜK aim to combat externality..

Methodology

The research was carried out in two stages. The first stage externality and intervention tools of the study are discussed theoretically. In the second stage, some decisions and projects taken by RTÜK, one of the Regulatory and Supervisory Institutions, regarding the programs broadcast on radio and television, taking into account the social interests, were examined. In this direction, it has been interpreted how the projects implemented by RTÜK create externalities on the society.

Findings

The findings obtained as a result of the effects of the projects implemented by RTÜK and the externalities are as follows:

With the Smart Signs Symbol System, parents are informed in order to protect children from harmful broadcast content and possible publications are prevented from creating a negative externality on children.

In order to prevent the broadcasting of content such as learning sexuality, tobacco and alcohol in radio and television broadcasts, especially on children and young people, some limitations have been imposed and the importance of healthy lifestyle life has been emphasized.

Positive externality was created by raising the awareness of the public about health, nature, social, economy and order with public service ads.

In addition to the fact that the principles and convictions are not introduced as a type of correspondence in the law for Internet-based publications, it may be possible to reflect sexually themed uncensored contents, such as tobacco products and alcohol, to the society as ordinary consumption products in many programs, internet-connected TV series, etc. By introducing some restrictions and / or prohibitions on broadcast streams of programs, negative externalities on the society were prevented.

The media literacy course includes the process of educating, informing and raising awareness, especially for children and young people, in terms of public interest by creating a positive externality.

With the Good Sleep Children Project, which is prepared by RTÜK and carried out through broadcasters, the importance of sleep in child development is emphasized and A positive externality was created by informing parents in order to protect children from the contents of programs that are broadcast after certain hours that may negatively affect children psychologically.

RTÜK has created a positive externality in the society by enabling the hearing and visually impaired to follow radio and television broadcasts with its regulation (subtitles, sign language and audio descriptions) prepared for disabled individuals.

Conclusion and Discussion

With the projects carried out by RTÜK, while bringing measures and prohibitions to reduce or completely abolish the negative externalities on the society, and in cases that create positive externalities in the society, it can be supported and encouraged. Therefore, as a DDK, RTÜK works effectively in combating positive and negative externalities that may occur in the society and has a significant impact on the society.