

BASIN YAYIN GİRİŞİMLERİNDE AMAÇ, KAMU YARARI VE YASAL DÜZENLEMELER GEREĞİNİN İRDELENMESİ ÜZERİNE

Binali DOĞAN

M.Ü.İ.İ.B.F. İşletme Bölümü, Doç. Dr.

Abstract: Increasing trend in the liberal paradigm and globalization, brought the need of discussion Public interest and new regulation in the broadcast industry. In this study, the objectives of a business firm related with those regulations are reexamined considering the developments in social, economical and technological factors.

I.GİRİŞ

Liberal paradigmanın artan etkisi ve kitle iletişim alanındaki küreselleşme sürecine paralel olarak değişen koşullar nedeniyle bu alana ilişkin kamu yararı anlayışı ile kamu yararına yönelik yasal düzenlemeler yoğun bir biçimde tartışılır hale gelmiştir. Tartışmaların odak noktası, özel sektör girişimlerinin kamusal veya yarı kamusal mal ve hizmet ürettikleri varsayımına dayanmaktadır.

Kitle iletişim alanında faaliyette bulunan özel sektör girişimleri özde kar amaçlı girişimlerdir. Ancak, bu girişimlerin ürettikleri mal ve hizmetlerin kitlelilik ve içerik özellikleri, beraberinde kamu yararı düşüncesini ve buna yönelik yasal düzenleme gereğini gündeme getirmektedir. Diğer yandan, bu alana ilişkin geleneksel anlayış, değişen koşullar nedeniyle tartışılır hale gelmiştir.

Bu çalışmada, basın yayın girişimlerinin amaçları ile kamu yararı ve kamu yararına ilişkin yasal düzenlemeler gereği değişen koşullar ışığında irdelenmeye çalışılmıştır.

II. BASIN YAYIN GİRİŞİMLERİNDE AMAÇ

II.1. Genel Olarak Özel Girişimlerin Amacı

Mülkiyeti kamuya ait olan girişimler bir yana bırakılırsa, geriye kalan girişimlerin amaçlarının kar olduğu tartışmasız kabul edilmektedir. Ancak kitle iletişim alanında faaliyet gösteren özel mülkiyete tabi girişimler söz konusu olduğunda, bu işletmelerin hem kar amaçlı oldukları, hem de yarı kamusal mal ve hizmet ürettikleri, başka bir ifadeyle kamu yararına yönelik olarak faaliyet gösteren girişimler olduğu vurgulanmaktadır [1-5].

Basın yayın girişimleri, belli bir amaç ve görece belirli bir kitleye yönelik olarak faaliyette bulunan iktisadi

kuruluşlardır. Bu çerçevede içinde tüm iktisadi kuruluşlar gibi basın yayın girişimlerinin de kar amaçlı kuruluşlar olduğu kuşkusuzdur. Basın yayın alanındaki kamu yararı düşüncesi aşağıdaki dayanaklarla açıklanmaktadır.

II.1.1. Basın Yayın Girişimlerinde Kamu Yararı Düşüncesi

II.1.1.1. Kamu Yararı Kavramı

Kamu yararı, genel olarak kamunun gereksinimlerini karşılamak veya toplumsal çıkarlarla ilgili olma anlamını içerir. Kavramın çerçevesi, hizmetin devlet veya kamu tüzel kişilerinince veya bunların denetim ve gözetimi altında olmasını, genel ve ortak gereksinimlerin karşılanmasını, hizmetin sürekliliğini ve toplum üyelerine eşitçe sunulma özellikleri sınırlanır. Diğer yandan kamusal mal ve hizmetlerin yasal bir çerçeveye oturması gerekli görülmektedir. Yasal çerçeve ise toplumsal değerler temeline dayanır. Kamu yararı konusunun tartışılmalı özellik göstermesinin temel nedeni, bunun toplumsal değerlere dayanmasından kaynaklanmaktadır. Kamu yararı kavramının bu çerçevesi kamu kurumlarının mal ve hizmet üretimine yönelik ana çerçevesidir. Özel mülkiyete tabi basın yayın girişimlerinin kamu yararı ile ilişkilendirilmesi ise daha başka dayanaklarla açıklanabilir. Bunlar aşağıdaki gibi özetlenebilir.

II.1.1.2. Basın Yayın Hizmetlerinin Kamu Yararı Sayılma Nedenleri

a) Hizmetin Kitlelilik Özelliği

Genelde tüm mal ve hizmetler toplumsal işbölümü çerçevesinde toplumun ihtiyaçlarına yönelik olarak üretilir. Üretilen mal ve hizmetler ne kadar geniş kitlelere cevap veriyor ise bu mal ve hizmetler o ölçüde toplumsal duyarlılık konusu olmaktadır. Buna karşılık, geniş kitlelerin ihtiyaçlarına cevap veren her mal ve hizmet kamu yararı kabul edilip yasal düzenlemelere konu olmamaktadır. Bu nedenle, bir mal veya hizmetin kamusal mal veya hizmet olması için geniş kitlelere yönelik olması gerekli ancak yeterli değildir denilebilir. Nitekim basın yayın hizmetlerinin yarı kamusal mal veya hizmet olarak kabul edilmesinin bir nedeni kitlelilik

özelliği ile açıklanmaktadır. Kitle iletişim araçlarının gelişmesi ile iletişim hizmetinin kamusal nitelikli hizmet olarak düşünülmesi arasında bir paralellik görülmektedir [4,6,7]. Ancak tek başına bu özellik bu tür hizmetlerin kamusal veya yarı kamusal hizmet olarak kabul edilmesi için yeterli değildir. Kamusal veya yarı kamusal için bilgi ikinci özellik olarak kabul edilmektedir. Bu tür mal ve hizmetlerin bilgilendirme işlevi taşıması en az kitlelilik özelliği kadar önemli kabul edilmektedir.

b) Bilgilendirme Özelliği

Basın yayın hizmetlerinin ikinci ve temel özelliği, bilgilendirme ve bilgilendirmenin aynı zamanda taşıdığı kitlelilik özelliğidir. Basın yayın girişlerinin faaliyetleri öz olarak bilgi veya bilgi temellidir. Dar açıdan bakıldığında bilgi pek önemli görülmemektedir. Buna karşılık, birey ve grupların tutum ve davranışları ile ilişkilendirildiğinde, bilgin çok büyük bir öneme sahip olduğu görülür. Başka bir ifadeyle bilgi öğrenmenin temelidir. Öğrenme ise, deneyimlerden, uygulamalardan ve kuramsal düşüncelerden elde edilen bilgilerle tutum ve davranışların değişmesi sürecidir [8]. Bu bağlamda toplumsal düzenin her alanında bilgiye dayanan ikilemlerle karşı karşıya kalırız. Üretim, teknoloji, hukuk sistemi ve siyasal sistem, bilgi ve bilginin paylaşım temeli üzerine oturur. Geniş anlamda kamu düzeni, sorun çözme sürecinde öğrenilmiş, işlevselliği olan, bu nedenle de yeni kuşaklara veya yeni katılan üyelere sosyalizasyon yoluyla aktarılan ve sonuçta paylaşılan değerlere, normlara temel teşkil eden bilgiye dayanır [9].

Belli bir dönemde kamu düzeni olarak kavramlaştırdığımız toplumsal durum, çeşitli ikilemler arasında bir geçici denge durumudur. Birey ve toplumun doğayla mücadelesi (üretim süreçleri), toplum halinde yaşamaktan kaynaklanan sorunların çözülmesi ve metafizik alana ilişkin oluşmuş kurallar, yöntemler, gelenek ve görenekler, tutumlar, değerler ve inançlar bilgi ve öğrenme temeline dayanan zihinsel programlamalardır [10]. Sosyalizasyon olarak kavramlaştırılan zihinsel programlamanın ikili bir karakteri vardır. Bir yönüyle zihinsel programlama, belli tarihsel koşullarda sorun çözme sürecinde öğrenilmiş ve sorun çözme işlevselliğine sahiptir. Bu nedenle de paylaşılan kültür olarak toplumu bütünleyici özelliğe sahiptir. Başka bir deyişle kamu düzenini oluşturan aksiyomatik bilgilerdir [11]. Kamu düzeni olarak tanımlanan toplumsal denge durumu bu aksiyomatik bilgilerle açıklanmaktadır.

Diğer yönüyle zihinsel programlama konusu olan kurallar, gelenek ve görenekler, değerler ve inançlar, değişime karşı direnç gösterirler. Çünkü değişim, mevcut kamu düzeninin bozulması anlamına gelir. Bilgi, hem kamu düzeninin korunması, hem de, değişime neden olacak ikili bir özelliğe sahiptir. Bilginin hangi yönde gelişmelere neden olacağı ise, bilgiye hakim olma durumuyla ilintilidir. Bu açıdan bakıldığında bilgi, bir

yanıyla ve amaçlı olarak mevcut düzenin toplumun tüm üyelerince paylaşılmasına hizmet edebileceği gibi, değişimin hızlandırılmasına da hizmet edebilir.

Bilginin mevcut kamu düzeninin korunması yönünde kullanılması yalnızca siyasi otorite tarafından değil aynı zamanda toplumun çeşitli kesimlerince de arzulanır. Diğer yandan, farklı alt kültürler, değişim yönünde baskıda bulunur ve gene bilgi bu konuda bir araç niteliği taşır.

Bilginin bu ikili işlevi nedeniyle basın ve yayın alanındaki mal ve hizmetler, kamusal veya yarı kamusal mal ve hizmetler olarak kabul edilmekte ve yasal düzenlemelere konu olmaktadır.

c) Bilgilendirme ve Siyasal Boyut

Yöneten-yönetilen ayrışmasında her toplumun tabii olduğu bir sistem mevcuttur. Bu sistem farklı toplumlarda farklı özellikler taşımaktadır. Bu farklı özellikler yönetenleri sahip olduğu hakimiyet düzeyi ile ilgilidir. Genel olarak yönetenler hakimiyetlerini artırma buna karşılık yönetilenler ise bu hakimiyet sınırlarını daraltma eğilimindedirler. Yönetenlerin hakimiyet sınırlarının nerede biteceği ise iki farklı grubun tarihsel koşullarda kazanış oldukları güç ve konumlarına bağlıdır. Ancak her durumda, bu sınır, hem yönetenlerin hem de yönetilenlerin rıza gösterdikleri bir hakimiyet düzeyi vardır. Bu durum, yöneten yönetilen ayrışmasında belli bir dönem için denge durumudur [12]. Belli bir andaki denge durumu, o toplumdaki yönetimin hiyerarşik düzeyini gösterir. Başka bir ifade ile, toplumun çoğulcu demokratik yapıya olan uzaklığını veya yakınlığını gösterir.

Yöneten-yönetilen ayrışmasına dair bu denge durumunun yönetenler veya yönetilenler lehine değişmesinde bilgilerin kim tarafından kullanıldığı veya yeni bilgilerin kitlelere ulaşma düzeyi önemli bir faktör olarak ortaya çıkar. Bilgi bu alanda da ikili ve önemli bir işleve sahiptir. Bu nedenle yöneten-yönetilen ayrışmasına ilişkin mevcut denge durumundan memnun olanlarca kontrol edilmek istenir. Buna karşılık, diğer kesimlerce de kontrolün azaltılması yönünde baskı oluşur.

II.1.2. Basın Yayın Hizmetlerinin İşlevi

Toplumsal değerler ve inançlar herhangi bir girişiminin yapı ve işleyişini temellendirir. Farklı zaman dilimlerinde ve farklı toplumsal yapılarda basın ve yayın ile ilgili farklı toplumsal değerler mevcuttur. Bu açıdan bakıldığında, ilgili yazında, basın yayın girişimlerinin mal ve hizmet üretimlerinin aşağıdaki fonksiyonlara sahip olduğu düşünülmektedir [13].

-Temel politikalarda görüş birliğini teşvik ederek toplumu bütünleştirmek,

-Halkın çevresinde olup bitenlere ışık tutmak ve kamuoyunu dünyada gelişen sorunlara karşı aydınlatmak,

-Sosyal yapının çeşitli unsurlarının koordinasyonunu sağlamak, böylece toplumun her üyesini ne tür güçlerle bir arada yaşaması gerektiği konusunda bilinçlendirmek,

-Toplumun sorunlarına karşı öneriler getirerek kamuoyuna destek olmak,

-Teknik ve kültürel yeni oluşumları, yeni terimleri tanıtarak toplumsal diyalog boyutlarını geliştirmek,

-Toplumsal kültür mirasını temsil eden bilgi birikimini ve düşünceleri nesilden nesile aktarmak.

-Zevk tercihler ve modayı canlı tutmak.

Bu çerçeve başka bir açıdan, basın yayın hizmetlerinin yasal düzenleme konusu olmasına zemin oluşturur.

III. KAMU YARARI VE YASAL DÜZENLEME İLİŞKİSİ

Toplumun bir arada tutan şey hukuk sistemidir. Hukuk sistemi, en genel anlamıyla birlikte yaşamaktan kaynaklanan sorunlara çözüm getiren bir sistemdir. Yöneten-yönetilen ayrışması, farklı birey, grup ve alt kültürlerin farklı çıkarlar peşinde olmaları, ve bu nedenle ortaya çıkan sorunlar, hukuk sistemi olarak kavramlaştırılan alışkanlık, teamül, kural, gelenek ve görenekler ve yasalar bütünlüğünde çözüm bulur. Belli tarihsel koşullarda oluşmuş hukuk sistemi, ortaya çıkan sorunların çözümünde toplumsal koşullara özgü bir işlevselliğe sahiptir. Bu işlevselliği nedeniyle mevcut bir hukuk sistemi toplumsal değerlere dayanır. Mevcut hukuk sistemi bir yönüyle sorun çözerken diğer yönüyle değişime karşı direnç gösterir. Bu direnç hukuk sisteminin dayanmış olduğu toplumsal değerler nedeniyle.

Belli bir toplumun hukuk sistemi, özellikle ortaya yeni çıkan değişimlere genellikle toplumsal değerler nedeniyle çözüm üretmekte yetersiz kalır. Değişim her zaman belirsizlik içerir ve mevcut düzene kıyasla daha endişe vericidir. Değişimin temel dinamiklerinden biri ve en önemlisi bilgi ve bilginin kitleselleşme özelliğidir. Yeni bilgilerin geniş kitlelere ulaşması, toplumun farklı birey, grup ve alt kültürleri arasında var olan denge durumunu değiştirme olasılığı taşır. Dolayısıyla yeni sorunların ortaya çıkması söz konusudur. Bu nedenle bilgi kaynaklarının ve bilginin kitlelere ulaşmasının kontrol edilmesi gereği ortaya çıkar. Kontrol biçimi ise toplumsal değerlere dayanan hukuk sistemi çerçevesinde yasal düzenlemeler gerçekleşir.

III.1. Yasal Düzenleme Düşüncesinin Dayanakları

Basın yayın hizmetlerinin kamusal veya yarı kamusal hizmet olarak kabul edilip yasal düzenlemelere konu olması genellikle, kültürel değerler, kamu kaynaklarının sınırlılığı ve bu tür girişimlerin taşıdıkları tekelsel eğilimler gibi nedenlere dayandırılmaktadır. Bu konudaki yasal düzenlemelerin üç ayrı alana ilişkin olduğu açıktır. Birincisi haber ve bilginin niteliği, ikincisi basın yayın girişimlerinin kuruluş süreci, üçüncüsü ise finansal alanıdır.

III.1.1. Kültürel Değerler ve Yasal Düzenlemeler Gereği

Bir toplumdaki kültürel değerler, toplumdaki birey, grup ve alt kültürleri bir arada tutan, birey, grup ve alt kültürlerce de paylaşılan doğrulardır. Toplumsal yaşamın her alanına ilişkin gelenek, görenek, inanç ve düşünceler biçimindeki bu değerler, sosyalizasyon yoluyla yeni kuşaklara veya topluma yeni katılan üyelere aktararak toplum düzeninin devamı arzulanmaktadır. Bu temel düşünce temelinde özellikle çocuk ve gençlerin korunmasına ilişkin endişeler basın yayın faaliyetlerinin düzenlenmesinde önemli rol oynamaktadır. Kültürel değerler çerçevesinde bugün özellikle çocukların kişilik ve gelişmelerine saygı, toplumca paylaşılan doğruluk, dürüstlük, güzellik gibi değerlere önem verme, çocukların reklamın olumsuz etkilerinden korunması, yasal düzenlemelerin temel dayanağı olmaktadır[14]. Günümüzde "popüler kültür" alanındaki yayınların yaygınlığı bu konuları daha yoğun tartışma konusu yapmaktadır.

Toplumdaki azınlıklar, dini cemaatler, etnik gruplar ve diğer zayıf gruplar hakkındaki yayınlar konusunda toplumda var olan duyarlıklar da yasal düzenlemelere dayanak olarak gösterilmektedir[15]. Kültürel değerler konusundaki yasal düzenlemeler öz olarak daha homojen bir toplumsal yapı isteğine dayanmaktadır. Bunun nedeni basın yayın girişimlerinin politik ve kültürel ihtiyaçların karşılanmasına hizmet eden bir işleve sahip olmasıdır. Basın yayın girişimleri hem bu işleve sahiptir, diğer yandan kitlelerin vatandaş ve tüketici olarak basın yayın girişimlerinden belli beklentileri vardır. Bu alandaki yasal düzenlemeler, toplumun genel çıkarlarına ilişkin normatif tutumları ile açıklanmaktadır [16].

III.1.2. Kamu Kaynaklarının Sınırlılığı

Basın yayın girişimlerinin faaliyetlerine müdahalelerin diğer bir dayanağı ise kamu kaynaklarının sınırlılığı gösterilmektedir. Basın yayın girişimlerinin kuruluşlarının izne tabi tutulmasına ilişkin yasal düzenlemeler bu nedene dayandırılmaktadır. Bu sektöre girecek gerçek ya da tüzel kişilerin kamu otoritelerinden izin almak ve bunun içinde başlangıçta belirlenmiş bir

takım koşullara haiz olmaları gerekmektedir. Kuruluşların izne tabi olması teknolojik sınırlılıklar ile açıklanmaktadır [17] Frekans sayısının yetersizliği, uydu ve uyduların kanal sayılarının sınırlılığı yayın kuruluşları için gerekçe olarak gösterilmektedir. Kablolu yayın ve dijital teknoloji alanındaki gelişmeler bu gün bu sınırlılıkları önemli ölçüde azaltmış olmakla beraber tamamen ortadan kaldırmamıştır. Buna karşılık kuruluş aşamasında izin için gerekli koşullar bir hayli geniş olabilmektedir.

III.1.3. Tekelci Eğilimlerin Olumsuz Sonuçları

Basın yayın girişimlerinin faaliyetlerinin kontrolüne ilişkin üçüncü alan ise, finansal alandır. Basın yayın sektöründeki yeni tip tekeller, sektörün yoğunlaşma düzeyi ve giderek kaynakların tek elde toplanmasının yaratacağı olumsuz gelişmelere ilişkin endişeler, finansal alandaki yasal düzenlemelerin temel nedenidir [17]. Bu konudaki başlıca endişeler, kitle iletişim olanaklarının tek elde toplanmasının sağlayacağı güçle iki alandaki muhtemel olumsuz sonuçlardır.

Birincisi, sosyal ve siyasal alanı yönlendirme olanağı elde edebilecektir. Bu konuda hem çok sayıda örnek hem de oldukça yoğun sayıda tartışma vardır. Bu gelişmeler siyasal alandaki aktörler ile basın yayın girişimleri arasında karşılıklı etkileşim biçiminde olmaktadır. Bu alandaki yasal düzenlemeler bazen siyasal otoritenin kendi beklentileri ile bazen de farklı toplumsal grupların baskısı ile gündeme gelmektedir. Finansal alandaki yasal düzenlemelerin ikinci dayanağı ise tekelci eğilimlerin ekonomik boyutudur. Basın yayın girişimleri geniş kitlelere bilgi ve haber satan ekonomik girişimlerdir. Bunların tekelci bir özellik göstermesi ilgili alıcıları ekonomik yönden olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle rekabete ilişkin yasal düzenlemeler konusundaki tartışmalar daha az olmaktadır.

Tekelci eğilimlerin kontrol edilmesine ilişkin yasal düzenlemeler genellikle bu tür girişimlerin sermaye yapısının kontrolü ve rekabete ilişkin olmaktadır.

III. 2. Yasal Düzenlemelere İlişkin Tarihsel Perspektif ve Yaklaşımlar

Yukarıda yapılan açıklamaları dikkate aldığımızda, basın yayın faaliyetleri konusundaki düzenlemeler öz olarak toplumdaki iki farklı grup arasındaki karşılıklı baskılar ile oluşan bir süreç olarak görünmektedir. Bir tarafta siyasal otorite ve siyasal otoriteden müdahale talebinde bulunan belli gruplar, diğer tarafta ise basın yayın girişimleri ve basın yayın girişimleri aracılığıyla istek ve çıkarlarını duyurmaya çalışan gruplar. Buna karşılık mücadele çoğunlukla siyasal otorite ile basın yayın girişimleri arasında görünmektedir.

Devlet ile basın yayın girişimleri arasında, yasal düzenlemeler konusunda ciddi düzeydeki ilişkilerin

kapitalizmin erken döneminde orta çıktığı kabul edilir. Başlangıçta, devletin basın yayın girişimleri üzerindeki kontrolü sınırlıdır. Basının lisansa bağlanması, 17.yy başlangıcında İngiltere'de monarşinin restorasyonu ile güçlenir [15]. Devletin basın üzerindeki asıl kontrolü, basının kamunun sesi haline gelmesi ile olur. Basın üzerindeki devlet kontrolü, basının kendisinin bir sosyal kontrol aracı olması ölçüsünde artar. Bu süreç, devletin basın üzerindeki kontrolünün tarihine de ışık tutar. Basın 19.yy başlarında orta sınıfın sesidir ve radikal çalışan sınıfın basın üzerinde aşırı baskısı vardır [15].

İlk ortaya çıktığından bu güne kadar, devletin, basın yayın faaliyetlerine ilişkin düzenlemeleri bir takım farklılıklar taşımaktadır. Ama genelde, devletin bu konudaki düzenlemeleri iki temel neden ile açıklanmaktadır. Birincisi, basın yayın faaliyetlerinin kamuya zarar verecek nitelikte haber ve bilgi olma endişeleri, diğeri ise, basın yayın girişimlerinin ekonomik yapısıyla ilgili endişelerdir. Basın yayın girişimleri ekonomik ve teknolojik alanda büyük ekonomik bir özellik taşırlar. Bu nedenle hem geniş kitleleri hem de siyasal ve sosyal alanı etkileme potansiyeline sahiptirler.

Belli toplumsal koşullarda, ekonomik ve sosyal koşulların niteliği ile basın yayın sektörünün gelişmişlik düzeyi, farklı yasal düzenlemelere konu olmuştur. Bu sürecin genelleştirilmesine ilişkin farklı yaklaşımlar mevcuttur. Bunlardan biri, kitle iletişim araçlarının sahipliği konusundaki düzenlemelere ilişkin kuramları kapsayan Ralph Lowenstein'in 1971 yılında geliştirdiği yaklaşımdır [18,19]. Bu yaklaşıma göre, basın girişimlerinde mülkiyet esasına dayanan üç sistem söz konusudur. Bunlar, özel, çok partili ve devlet sistemleridir. Birinci grupta, basın yayın girişimleri serbest pazar koşullarında satış ve reklam gelirleri ile; ikinci grupta, basın yayın girişimleri siyasal partilerce; üçüncü grupta ise devletçe finanse edilmektedirler.

Lowenstein'in yaklaşımı, bu konudaki yasal düzenlemeleri, basın yayın girişimlerinin finansmanındaki bu üç türe dayandıran bir bakış açısına göre açıklar. Bu üç temel üzerinde yükselen siyasal alanda dört temel kuram mevcuttur [18]. Birincisi otoriter kuramdır. Bu kuramda, fikir ve düşüncelerin önceden belirlenmiş hedeflere varmada araç oldukları varsayılır ve bilgi ile bilginin kitleleştirilmesinde bu amaca hizmet birinci plandadır. Bu nedenle merkezi otorite tarafından belirlenmiş amaçlar doğrultusunda yasal düzenlemelerin yapılması gerekir. İkinci kuram, kapitalist toplumlar özgü liberal kuramdır. Temelini klasik iktisadi düşüncenin serbest pazar ekonomisinden alır. Özde pozitivist düşünce ve aydınlanma çağının varsayımlarına dayanan modernist bir perspektife dayanır [20]. Bu özelliği kuram, iletişim özgürlüğü ve iletişim araçlarının serbestçe oluşturulabileceği koşulların sağlanmasına ilişkin yasal bir çerçeve savunur. Yasal düzenlemeler öz olarak bu koşulların güvence altına alınmasına yöneliktir.

Üçüncü kuram, sosyal-merkezci kuram olarak bilinen kuramdır. Kitle iletişim araçlarının kamu mülkiyeti esasına dayanır. Kitle iletişimi, ekonomik, sosyal ve siyasal hedeflerin gerçekleştirilmesinde bir araç olarak düşünülmektedir. Bu kuramın otoriter kuramdan farkı, kitle iletişim kurumlarının özerk bir sorumluluk taşıyarak, mesleki kurallar ve değerler oluşturacağı varsayımına dayanmasıdır. Haber ve bilginin yansız, bireysel yorumlara daha az dayandırılması, okur ve izleyicilerin katılımının kurumsallaştırılması mesleki değerler aracılığıyla önem kazanır ve yasal düzenlemeler bu esasa dayandırılır.

Lowenstein'in yaklaşımındaki dördüncü kuram ise sosyal-liberal kuramdır. Bu kuram genelde karma mülkiyet esasına dayalı bir sistemde sosyal sorumluluk işlevini ön plana çıkaran kuramdır [18]. Kuram, yaygın pazar koşullarında, küçük grupların görüşlerini yaymalarına olanak sağlamak ve ticari sektör taleplerine müdahaleleri sosyal sorumluluk anlayışı ile düzenlemektedir.

Devletin basın yayın faaliyetlerine müdahalesine ilişkin bir başka yaklaşım ise Golding ve van Snippenburg tarafından geliştirilmiştir [15]. Bu yaklaşım da önceki yaklaşım gibi müdahale alanlarını basın faaliyetlerinin niteliği ile ekonomik ve finansal yapı olarak kabul etmektedir. Bu karşılık, müdahale anlayışı ise basın yayın girişimlerinden ikili işlevlerine dayandırmaktadır. Basın yayın ikili işlevleri ise kültürel ve ekonomik alandaki işlevleridir. Diğer yandan toplumun basın yayın girişimlerinden beklentileri ise vatandaş ve tüketici olarak farklılık göstermektedir. Golding ve van Snippenburg'un yaklaşımında devletin oluşturduğu müdahale biçimi, bu esaslara dayanmaktadır. Farklı ekonomik ve toplumsal koşullarda devletin basın yayın faaliyetlerine müdahalesi muhtemel dört anlayış biçiminde ortaya çıkacaktır. Yaklaşım, bu muhtemel dört anlayışı aşağıdaki modellerle açıklamaktadır [15]. Bu modelde müdahale alanları, iletişim faaliyetlerinin içeriği ile ekonomik ve finansal yapıdır.

EKONOMİK, FİNANSAL ALAN

	MÜDAHALEÇİ	LİBERAL
MÜDAHALEÇİ	OTORİTER MÜDAHALE ANLAYIŞI	SERBEST PAZAR-GÜÇLÜ DEVLET MÜDAHALE ANLAYIŞI
LİBERAL	DÜZENLEYİCİ MÜDAHALE ANLAYIŞI	LİBERAL ANLAYIŞ
İLETİŞİM FAALİYETLERİNİN İÇERİĞİ		

Şekil.1. Devletin iletişim faaliyetlerine müdahalesi

Kaynak:Peter Golding, age, s.11

IV. BASIN YAYIN GİRİŞİMLERİNDE KAMU YARARI DÜŞÜNCEİ VE YASAL DÜZENLEME GEREĞİNİN GÜNÜMÜZ KOŞULLARINDA DURUMU

Kitle iletişim alanındaki hızlı gelişmeler, bu alana ilişkin kamu yararı düşüncesi ile bun yönelik yasal düzenleme gereğini iki farklı boyutta yeniden ve daha yoğun bir biçimde tartışılır hale getirmiştir. Konunun çok farklı yönleri olmakla birlikte, tartışma temelinde ekonomik ve kültürel boyutlar üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Kitle iletişim hizmetlerinin hızla küreselleşmesi, özel sektör girişimlerinin tüm dünyayı bir pazar olarak görmesi, kitle iletişim alanında kamu yararı ve buna

dayalı olarak yasal düzenlemelerin ulusal veya uluslar arası düzeyde azaltılması veya ortadan kaldırılması yönünde talepleri artırmaktadır. Diğer yandan, bu gelişmeye paralel olarak basın yayın girişimlerinin hızla elde ettiği büyük ekonomik gücün tekelleşme eğilimi, ulusal veya uluslararası düzeyde yeni yasal düzenleme gereğini ortaya çıkarmıştır. Alandaki gelişen yani teknolojiler nedeniyle iletişim hizmetlerinin nasıl denetleneceği de yeterince açıklığa kavuşmuş değildir.

Tartışmaların yoğunlaştığı ikinci alan ise kitle iletişiminin içeriğine yönelik kültürel boyuttur. Bu alandaki kamu yararı düşüncesi, evrensel, ulusal veya alt kültürler çerçevesinde bir takım değerlerin korunması

endişesine dayanmakta ve daha da önemlisi çeşitli değerler arasında çıkabilecek çatışmaların azaltılması amaçlanmaktadır. Özellikle ulusal düzeyde değerlerin korunması endişesine yönelik kamu yararı düşüncesi ve buna yönelik yasal düzenleme gereği, beraberinde bunun hangi değerleri veya hangi grupların yararı olduğu biçiminde tartışmaları ortaya çıkarmaktadır. Genelde, bu tartışmalar, modernist anlayışın çoğunluk ve evrensel doğruları ile postmodern anlayışın farklılığı ön plana çıkaran eğilimi arasında olmaktadır.

IV.1. Kamu Yararı Düşüncesi ve Yasal Düzenleme Gereğinin Ekonomik Boyutu

Son yıllarda ekonomik ve teknolojik gelişmelere paralel olarak kitle iletişim sektöründe yüksek düzeyde yoğunlaşma, yeni tip tekeller, çapraz mülkiyet ilişkileri, bunların yanısıra eğlence ve siyaset sektörlerinin de kitle iletişim pazarına dahil olması yaygın bir ekonomik gelişme olarak ortaya çıkmıştır [17]. Bu ekonomik gelişmenin bir yönü tekelleşme, diğer yönü ise tekeller arası rekabetin pazar yapısına yansması ve pazarın özellikli durumu nedeni ile hizmetin niteliğinin bozulması, fırsat ve kalite konusunda geniş tüketici kitlelerin istismarı ile ilgilidir [16].

Basın yayın sektöründeki bu gelişmeler, kamunun konuya müdahalesine ilişkin bir takım yeni politikaları gündeme getirmiştir. Ekonomik boyuta ilişkin politikalar, ağırlıklı olarak rekabet politikaları çerçevesinde düşünülmektedir. Bu politikalar, ekonomik ve sosyal alandaki liberal paradigma kaynaklıdır. Temel düşünce, serbest pazar, çoğulcu toplum biçiminde özetlenebilir.

Basın yayın sektöründe kamu yararının gözetilmesi ekonomik boyutta liberal paradigmaya uygun olarak rekabetin geliştirilmesi olarak düşünülmektedir. Rekabetin geliştirilmesinde ise pazarın arz yönü ön plana çıkmaktadır. Konunun arz yönü ele alındığında iki tip farklı gelişme olduğu görülmektedir (OECD raporu 1993 s:17). Birinci tip gelişme, basın yayın hizmetlerinin arzını, pazar koşullarının belirleyeceği bir gelişmedir. Eğer pazar koşulları basın yayın hizmetlerinin arzını belirleyebilirse, o takdirde basın yayın hizmetlerinde, rekabet özelliğinin sonucu olarak işlevlerin etkinleşmesi de gerçekleşecektir. Bu durumda, beklenti, özel sektörün tıpkı diğer sektörlerde olduğu gibi, işlevlerinin rekabetçi bir temele dayalı olarak etkinleşeceği biçimindedir. Ancak sektördeki hızlı teknolojik gelişmeler ve talebin kendine has özellikleri nedeniyle sektördeki girişimler hızla büyümekte, şirket satın almaları, şirketler arası anlaşmalar ve diğer ilişkiler ortaya çıkmakta ve pazarın yapısını farklı yönde biçimlendirmektedir. Bu da, rekabete dayalı işlevlerin etkinleştirilmesini olumsuz etkilemektedir. Bu olumsuz gelişmelerin kamu yararına yönelik etkin rekabet politikaları ile önlenebileceği düşünülmektedir.

İkinci tip gelişme ise, kamunun oluşturduğu yasal çerçevenin biçimlendirdiği pazar yapısına ilişkindir.

OECD'ye üye birçok ülkede değişen kamu ve hükümet politikaları bu tip gelişmelere neden olmuştur. Kamu ve hükümet politikaları nedeniyle pazarın arz yönünün kontrol edilmesi, özel sektör girişimlerinin pazara girişinde rekabet engelleri oluşturmaktadır. Kamunun bu tür politikaları aynı zamanda özel sektörün karlılığını ve pazarın rekabetçi yapısını olumsuz yönde etkilemektedir [21]. Bu tür müdahaleler, ekonomik olmayan bir nedene dayanmakla birlikte ekonomik sonuçlara neden olmaktadır.

Batı toplumlarının kamu politikaları bir yönüyle temel ifade özgürlüğü, çoğulculuk ve açıklık temeline, diğer yönüyle liberal ekonomi temeline dayanmaktadır. Rekabeti geliştirmeye yönelik politikaların her iki alanı da kapsadığı ve çoğu zaman birbirleriyle çakıştığı varsayılmaktadır. Örneğin, sektördeki yoğunlaşmayı engelleyici politikaların aynı zamanda çoğulculuk anlayışına da hizmet ettiği düşünülür. Bununla beraber bazen tersi bir durum da söz konusu olabilir. Örneğin reklam konusunda getirilen sınırlamaların rekabeti olumsuz yönde etkilemesi gibi.

Basın yayın sektöründe kamu yararı düşüncesi, ekonomik boyutta, rekabetin geliştirilmesine ilişkin yasal düzenlemelerin oluşturulması olarak düşünülmektedir. Bu hem ekonomik gelişmeye, hem de temel toplumsal değerlere uygun düşmektedir. Böylece aynı zamanda tüketicilerin istismarının en az olacağı bir gelişme olacaktır. Ama mal ve hizmetlerin türü, popüler kültüre ilişkin endişelerin nasıl giderileceği konusu bir netlik kazanmış değildir. Bu alandaki işletmelerin sosyal sorumluluğu biçimindeki düşünce ise liberal paradigma ile çelişmektedir.

IV.2. Kamu Yararı Düşüncesi ve Yasal Düzenlemelerin Kültürel Boyutu

Kamu yararı düşüncesinin kültürel boyutu, tercih edilen toplumsal değerlerin korunması ve geliştirilmesi taleplerine dayanır. Nispeten homojen bir yapı gösteren toplumlarda ve kitle iletişiminin aynı toplumsal sınırlar içinde gerçekleşmesi durumunda, toplumsal değerlere uygun politikaların geliştirilmesi fazla sorun çıkarmayabilir. Ancak günümüz dünyasında kitle iletişimi küreselleşmenin en önemli değişkeni olarak kabul edilmekte ve kapalı bir toplumsal yapı nerdeyse mümkün değildir. Bu gelişme, haber ve bilginin içeriğine yönelik geleneksel kamu yararı anlayışını önemli ölçüde değiştirmiştir ve daha da değişmeye zorlamaktadır. Bu değişimin çok sayıda nedeni olmakla birlikte, kitle iletişim sistemi ve bu alandaki hızlı teknolojik gelişmeler en önemli neden sayılmaktadır. Kitle iletişim sisteminin geleneksel kamu yararı anlayışını zorlaması şu nedenlere dayandırılmaktadır.

Birincisi kitle iletişim alanında, kitle iletişiminin ulusal sınırları aşma konusundaki özelliğidir. Kitle iletişim alanındaki yeni teknolojik gelişmeler nedeniyle

ulusal politikalar, ulusal değerleri korumada yetersiz kalmaktadır. Bu süreç, küreselleşmenin küresel değerleri, liberal çoğulcu düşünce anlayışını ulusal sınırlar ötesine taşıma gayretiyle daha da zorlanmaktadır. Bu küresel değerler ise çoğu zaman ulusal değerlerle çatışabilmektedir. Küresel değerlerle çatışan ulusal değerler, mevcut kamu yararı anlayışını irdeleme ihtiyacı duymaktadır. Bu gelişmenin en önemli boyutu ise ulusal sınırlar içindeki azınlık grupları veya alt kültürler üzerindeki etkisidir.

İkincisi, heterojen toplumsal yapılar da meydana gelen değişimlerdir. Heterojen toplumsal yapılar da, alt gruplar veya alt kültürlerin kendilerini ifade etme talepleri, kitle iletişim alanındaki gelişmeler ve küreselleşmeye paralel artmaktadır. Her bir alt kültürün egemen kültür ile çatışan değerleri vardır. Egemen kültür değerlerine ilişkin bilgi ve haber alma veya bu alana yönelik kaynak kullanımı, farklı alt gruplara aynı ölçüde yarar sağlamayacaktır. Farklı alt grupların beklentilerinin farklı olması, haber ve bilginin içeriğine yönelik geleneksel kamu yararı anlayışını tartışma konusu yapmaktadır. Bu nedenle içeriğe yönelik kamu yararı konusundaki yasal düzenlemeler de tartışma konusu haline gelmektedir. Çünkü bu alandaki yasal düzenlemeler de diğer alanlar gibi sınırlı kamu kaynaklarının doğrudan veya dolaylı olarak belli gruplar lehine veya aleyhine dağıtımına anlamına gelmektedir. Kaynakların bu kullanımı, bu günün ihtiyaçlarına yönelik olacağı gibi, geleceğin toplumunu oluşturmaya da yönelik olabilir. Bu nedenle basın yayın hizmetlerinin içerik itibarı ile kamu yararı ile ilgili olduğu anlayışı, kimin yararı biçiminde sorgulanabilmektedir.

Buna karşılık, kitle iletişiminin içeriğine yönelik yasal düzenlemelerin gerekliliği de ortadır. Farklı alt kültürlerin birlikte yaşamasının ön koşulu karşılıklı bağımlılıktır. Ancak kamu yararına ilişkin politikaların duyarlı olması gereken bir takım hususlar vardır. Örneğin, kültürel demokrasi, politik demokrasi, çocukların ve çocuk haklarının korunması gibi (Blumler, 1998 s:55). Bir başka açıdan baktığımızda, bunlar aslında farklı alt kültürlerin oluşan ortak değerleridir. Bu nedenle, basın yayın hizmetlerine ilişkin yasal düzenlemelerin kamu yararına yönelik olduğu düşüncesi, bunların içerik olarak paylaşılan değerler olmasıyla paralellik göstermektedir. Değerlerin paylaşım düzeyi düştükçe, kamu yararı da tartışma konusu olmaktadır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Berksoy, Turgay, Basın Ekonomisi ve Promosyon, **Marmara İletişim Dergisi**, S:3, (Basın Ekonomisi ve Promosyon Paneli Özel Eki) Temmuz, 1993, s.215-231.
- [2] Çekiç, Orhan, **Türkiye’de Basın İşletmelerinin Gelişim Sürecinde Promosyon-Tekelleşme İlişkileri**, (Yayınlanmamış Y.L.Tezy.) M.Ü. Sos. Bil.
- [3] Evliyagil, Şevket, **Basım ve Basım İşletmeciliği**, Ajanstürk Matb. Ankara, 1977.
- [4] Habermas, Jürgen, **Kamusalın Yapısal Dönüşümü**, (Çev:Tanıl Bora ve Mithat Sancar) İletişim Yayınları, İstanbul, 1997.
- [5] Özkan, Işık, **Basım ve Basım İşletmeciliği**, Bilgehan Basımevi, İzmir, 1989.
- [6] Koloğlu, Orhan, **Basımevi ve Basımın Gecikme Sebepleri ve Sonuçları**, Gazeteciler Cemiyeti Yay., İstanbul, 1987.
- [7] Kabacalı, Alpay, **Türk Yayın Tarihi**, Gazeteciler Cemiyeti Yayını, İstanbul, 1987.
- [8] Eren, Erol, **Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi**, (3.B), Beta Yay., İstanbul, 2000.
- [9] Schein, Edgar H., “Organizational Culture”, **American Psychologist**, 1990, 45/2, ss.109-119.
- [10] Hofstede, Geert, B. Neujien, D.D. Ohavy, G.Sanders. “Measuring Organizational Cultures: A Qualitative and Quantitative Study across Twenty Cases”, **Administrative Science Quarterly**, 1990, 35, ss.286-316.
- [11] Sackman, Sonja, A., “Culture and Subcultures: An Analysis of Organizational Knowledge”, **Administrative Science Quarterly**, 1992, 37, ss.140-161.
- [12] Hofstede, Geert. **Culture’s Consequences: International Differences in Work-related Values**, Sage Publications, London, 1984.
- [13] Berberoğlu, Güneş, **Basım İşletmeciliği, Basım İşletmelerinin Organizasyon Yapıları ve Yönetim Şekilleri**, Gazeteciler Cemiyeti Yay., İstanbul, 1994.
- [14] Blumler, Jay, “Wrestling with the Public Interest in Organized Communications”, Der:Brants, Hermes ve Zoonen, **The Media in Question (Popular Cultures and Public Interest)**, Sage.
- [15] Golding, Peter, **New Technologies and Old Problems: Evaluating and Regulating Media Performance in the ‘Information Age’** Der:Brants, Hermes ve Zoonen, **The Media in Question (Popular Cultures and Public Interest)**, Sage Publications Ltd., London, 1998, 7-18
- [16] Zoonen, Liesbet Van; Hermes, Joke; Brants, Kees, “Introduction: of Public and Interests”, Der:Brants, Hermes ve Zoonen, **The Media in Question (Popular Cultures and Public Interest)**, Sage Publications Ltd., London, 1998, ss.1-7.
- [17] Siune, Karen, “Is Broadcasting Policy Becoming Redundant?”, Der:Brants, Hermes ve Zoonen, **The**

Binali DOĞAN

Media in Question (Popular Cultures and Public Interest, Sage Publications Ltd., London, 1998, ss.18-27.

[18] Atılın, Semra, **Basın İşletmeciliği,** (2B) Beta Yay., İstanbul, 1999.

[19] Güvenir, Murat, **2. Dünya Savaşında Türk Basını,** Gazeteciler Cemiyeti Yay., İstanbul, 1991.

[20] Harvey, David, **Postmodernliđin Durumu: Kültürel Değişimin Kökenleri,** Publications Ltd., London, 1998, ss.51-64.

[21] Competition Policy and a Changing Broadcast Industry, OECD, Paris, 1993.