

FREKANS İHALESİ:

“Önce Yasa Çıktı Sonra Tartışmaya Başladık”



Bilkent Üniversitesi EEM Bölümü'nden Prof. Dr. Hayrettin KÖYMEN frekans tahsisi ve frekans ihalesi konusuylla ilgili sorularımızı yanıtladı



Frekans ihalesi niçin yapılmıyor?

HK-“Frekans ihalesinin yapılamaması” olarak anılan durum, aslında yayıncılık alanındaki bir sürecin ulaşılamamış sonuçlarından sadece biri. 1994 yılında RTÜK'nun kuruluşu ile birlikte, karasal vericilerden yapılan TV ve radyo yayınları için eldeki spektrumun kapasitesinin ortaya konulması gerekti. Bu kapasite kullanılabilir frekans spektrum genişliğine bağlı olduğu kadar, yerel dağılım, arazi engebe koşulları ve ülke sınırlarından uzaklık gibi fiziksel koşullara da bağlıdır. Kapasite belirleme işlemine frekans planlaması diyoruz. Daha önceki yıllarda sadece TRT yayın faaliyeti gösterdiği ve spektrumun hepsini kullanabildiği için bir spektrum paylaşım sorunu ve dolayısıyla bir kapasite belirleme sorunu yoktu. Sektörün serbestleşmesi ve özel yayıncıların da yayın yapmaya başlaması ile birlikte, spektrumun uygun şekilde paylaşımının sağlanması ihtiyacı doğdu. 1994 yılında çıkan yasa, her ne kadar bu yeni dönemi tanımlamak için çıkarılmışsa da, bu düzene geçişin sorunlarını çözebilecek türde değildi. Bir yanda yasanın getirdiği kısıtlamalar ve yasanın uygulamasında ortaya çıkan daha kısıtlayıcı yorumlar, diğer yanda sektöre yeni giren özel yayın kuruluşlarının birikim eksikliği ve önlerindeki süreci görememeleri, ve TRT'nin kendi durumunu koruma güdüsü, çok kısa vadeli politikaların oluşmasına yol açtı. Bu süreci ayrıntılı olarak artık irdeleyebilecek durumdayız, ama ayrıntıya girmek

bu söyleşinin sınırlarını aşacaktır. Kanımca, temel sorun, teknoloji, finans ve sosyal bilimlere içerikli pek çok birikim gerektiren bu sektörde, böyle büyük bir değişimin hazırlık aşamasında çok az bilgi tüketerek yapılan tanımlamalar ve gene sektörün oyuncularının her birinin çok az bilgi tüketerek sürecin bulanıklığından bir fayda ummasıdır.

Bilgi tüketerek iş yapmayı pek bilmiyoruz. O dönemin sorunlarını somutlaştıralım: Temelde bir üç boyutlu kadastro işlemi ve imar planlaması olan frekans planlamasını, düzenleme görevi olan bir kuruluş yaptırmaya çalışırken, gene düzenleme görevi olan başka bir kamu kuruluşu, bir KİT ve bir yayıncı kamu kuruluşu o dönemde planlamanın

yapılamayacağını, bunun teknik olarak imkansız olduğunu öne sürmekteydi. İmar planı yapamazsanız kimseye bir yer tahsis edemezsiniz.

Sektöre yeni giren ve o sırada az sayıda olan özel yayıncılar, önlerindeki yasanın tanımladığı sürece bakınca şunu gördüler: Frekans tahsisi yapıldığı anda beş yıl süreyle yasal bir statüye sahip olacaklar ama yayın program içeriğini kamuoyunun en çok izleyeceği şekilde değil yasanın tanımladığı şekilde düzenleyecekler; iki yıl içinde ülkenin %70'ine ulaşacak verici yatırımını yapacaklar, v.b. Halbuki o sırada özel yayıncılar sadece en çok reklam alınacak birkaç il ve ilçe merkezinde yayın yapmakta ve zaten cılız olan reklam gelirleriyle ayakta durabilmekteydi. Bu tabii ki bir ticari kuruluş olarak örgütlenmesi gereken yayın kuruluşlarının hoş karşılayabileceği bir durum değildi. Öte yandan her an milyonlarca izleyiciye ulaşabilme imkanı, doğal ki, bu kuruluşları da çok etkili kıldı ve siyasal ortamı yönlendirir duruma getirdi. Böylece bazı kazanımlara rağmen esas olarak verimsiz bir tartışma süreci başladı.

O dönemde Türkiye'de bütün odak 60 yıl önce tanımlanmış ilkelere göre şekillenmiş bir teknolojinin ürünü olan klasik analog yayıncılık üstündeydi. Halbuki, 90'lı yıllar sadece sektörde serbestleşmeye değil, aynı zamanda mevcut yayın türünün değişmesi yönünde girişimlerin gerçekleşmeye başladığı dönemdir. Bu dönemde karasal sayısal yayıncılığın standartlarının belirlenme süreci sonuçlarını verdi ve dünyanın gelişmiş ülkelerinde ilk sayısal yayın ağları belirlemeye başladı. Bu durum Türkiye özelinde temel bir ikilem oluşturdu. Biz analog yayınların frekans düzenini oluşturmaya başladığımız sırada, ufukta yayın türünün değişikliği zaten belirmişti.

Yani çok klasik bir Türkiye efsanesi yaşandı. Önce bütün tarafların bulunduğu, veri ve bilgi tüketerek, yeni bilgi üretmek yürütülmesi gereken bir tartışma süreci ve ardından uygulanabilme imkanı olan, geçiş süreçlerinin yasanın ışığında ama dışında tanımlanabileceği, esnek bir yasal yapı oluşturmak yerine, önce yasa çıktı sonra tartışmaya başladık. Özetle analog TV ve Radyo yayınları için frekans ihalesinin somut koşulları oluşmamıştı ve yapılamadı. Benim kanımcı bugün itibarıyla bu yayın türü için sadece frekans ihalesi yapma koşulları değil, bunun gereği ortadan kalkmıştır.

Yani artık frekans ihalesi yapılmamalı mı?

HK- Analog yayınlar için yapılmamalı. Hepimiz hala 1994 yılının sorunu ile ilgileniyor ve tartışıyoruz. Bakınız, 1994'te dünyada uydudan eve doğrudan yayın türü başlayalı henüz birkaç yıl olmuştu. Hatırlayalım, 1994'te Türkiye'de kaç evde uydu alıcısı vardı? Bugün 2.5 milyon hane olarak tahmin ediliyor. 1994 ile 2005 arasında bu sektörde çok şey değişikliğe uğradı.

Peki, ne yapmalı?

HK- Değişimin devinimi, değişmeyi zorluyor. Artık yapılması gereken, sayısal karasal yayına geçişe yönelik düzenlemeleri yapmak, geçiş sürecini planlamaktır. Zaten ortada var olan konsept dökmünü sayısal yayın için 2008 yılını hedef göstermektedir. Hazırlıklarda geç kalmamak lazım.

Kazanımlar dediniz...

HK- Kazanımlar oldu, tabii. Kısaca sıralayalım.

1994 yılında analog frekans planını yapmak işine giriştiğimizde, bunu ancak enformasyon teknolojilerini yoğun bir şekilde kullanarak başarabileceğimizi saptadık. Bunun gerektirdiği veri türlerini (sayısal arazi yükseklik verileri, yerleşim birimi konum ve alanları, bunlarda yaşayan nüfus gibi) aradık, bulduk. Bu verilerdeki hataları ve ilişkilendirme sorunlarını aştık. Analog frekans planı üretildi. Daha önemlisi bu süreç içinde ve dışında yer alan pek çok birey bu süreçlerin nasıl yaşandığını gördü, deneyim kazandı. Bu meslekdaşlar, bu gün hem kamuda hem de özel sektörde, düzenleyici kurumlar ve yayın kuruluşlarında üst ve orta düzey yönetim görevlerindedir.

Planlama sürecinde ve hatta plan hazırlandıktan sonra böyle bir işin yapılamayacağını savunan kurumlar, bugün o süreçte üretilen teknikler ve imkanlar ile frekans planlamasını bizzat yapabilir duruma geldiler. Bu konu öyle ilginçtir ki, bugün ortada bir tane analog frekans planı var ama bu planı yaptığını iddia eden en az iki kuruluş var.

Daha sonra, 2000'de sayısal TV ve radyo yayını planı üretildi. Bu teknolojinin ayrıntıları anlaşıldı ve somuta indirildi.

Bu alan, süreci en baştan şartlandıran bir alan olmasına rağmen, nispeten daha kolay halledilecek bir konuydu. Sonuçta teknik bir konuydu ve Türkiye'nin muhteşem mühen-

dislik birikimi çerçevesinde değerlendirilirse, çözüme ulaşması mukadderdi.

Başka kazanımlar da oldu. Örneğin, karasal sayısal yayıncılığın hızla gelişmekte olduğu görüldü ve RTÜK koordinasyonu ile sayısal yayına geçişi tanımsal düzeyde irdeleyen bir konsept oluşturuldu. Her ne kadar bu çalışma sadece kamu kuruluşlarının katılımı ile sınırlı tutulmaktan malûlse de, önemli saptamalar yapıldı ve genel bir geçiş takvimi çıkarıldı. Modern yayıncılığın içerdiği hizmet bileşenleri anlaşıldı. Ticari yapılanmada yasanın getirdiği "bir kuruluş, tek program, tek yayının vericileri" türü kısıtlamalar yerine, program üretimi, program birleştirme ve yayın taşıma tanımları oluşturuldu ve bu yönde ilerleme kaydedildi. Tabii daha alınacak yol var.

Kısaca, yasal çerçevenin yetersizliği anlaşıldı ve yasal yapılandırma hem doğru hem eğri yönde değişikliğe uğradı. Konunun hukuki ve ekonomik boyutları da artık ayrıntılı olarak biliniyor. Ama şunu mutlaka belirtmek gerek: yaşanan tartışma ortamının getirdiği kazanımları not etmekle birlikte, sürecin gerçekten bir açık tartışma ortamı olmadığını anlamalıyız. Halen bütün taraflar tartışmaya katılmadı, daha önemlisi, taraflar gerçek sorun ve endişelerinin tümünü açıkça ifade etmemektedirler.

Bence konunun bir sonuca ulaşamamasını burada aramak gerek.

Sayısal karasal yayından ne anlamak lazım?

HK- Karasal vericilerden yapılan sayısal TV yayını DVB-T olarak anılıyor. Yeni bir modülasyon yöntemi (COFDM) kullanan, görüntü ve ses verisini çok nitelikli ama çok etkin sıkıştırarak taşıyan, spektrumu çok etkin kullanan bir yayın türü. Tabii buna ilişkin teknoloji de artık olgun bir duruma geldi. İzleyiciler bir set üstü alıcıyla çok nitelikli görüntü ve sesi normal televizyon veya monitörlerinden izleyebiliyorlar.

DVB-T yayınında hazırlanan TV programları veya program kanalları (örneğin TRT 1 bir program kanalıdır, ama izleyiciye analog yayın olarak ulaştırmak için, bir şehirde birkaç frekans kanalı kullanmak gerekir), önce program çoklayıcısı (multiplexer) ile çoklanmaktadır, yani 4 ila 5 program kanalı bir buket haline getirilir ve bir tane TV frekans kanalından (8 MHz) yayınlanır. Üstüne üstlük, eğer yayın alanı tek vericiyle kapsamayacak kadar genişse, örneğin İstanbul veya Ankara gibi büyük şehirler veya bitişik

yerleşim merkezlerinden oluşuyorsa, bu yayının türünün "tek frekans ağı" diye tanımlanan imkanları kullanılarak aynı içerik aynı bölgede aynı frekans kanalından tekrar yayınlanır. Bu, analog yayında imkansızdır.

Somutlaştırsak, şu anda bir program kanalını İstanbul büyükşehir sınırları içinde her noktaya ulaştırmak için en az 3-4 yüksek güçlü ana vericiden birer frekans kanalı ve çok sayıda küçük güçlü vericiden engebe nedeniyle yayın alamayan yerlere ulaşmak amacıyla başka frekans kanallarından yayınlamak gerekir.

Bu yayın DVB-T ile yapılırsa İstanbul'da tek frekans ağı kullanılmalıdır. Bu durumda 4-5 program kanalı bütün İstanbul büyükşehir alanına, kaç verici kullanılırsa kullanılsın, bir tek frekans kanalından ulaştırılacaktır. Yani program kanalı başına 15-20 kat spektrum etkinliği sağlanmaktadır.

Bir örnek vereyim. Şu anda irili ufaklı 51 program kanalı İstanbul'da havada yayındadır. Bunların her biri diğerinin yayını bozmaktadır, çünkü eldeki 56 frekans kanalının bu kadar yayını taşıması imkansızdır. Öte yandan bu 51 program kanalını bütün İstanbul'a DVB-T ile ulaştırmak için ise sadece 12 frekans kanalı yetmektedir. Durum bu kadar çarpıcıdır. Burada dikkat etmek gereken konu, TV spektrumunu analog TV yayını ile kullandığımız zaman, örneğin İstanbul'da, tam bir "kıt kaynak" paylaşımı konusuyula karşı karşıya kalıyoruz. Ama aynı servisi DVB-T ile sağlarsak, aynı spektrum bir "kıt kaynak" olmaktan çıkıyor. Bu durum ihale konusu başta olmak üzere bütün oluşturulacak politikaları etkiliyor.

Bu durumda sektördeki ana iş kalemleri şu üç başlık altında toplanıyor

- Program kanal üreticileri- içerik temini;
- Buket oluşturucular- platform (multiplex) operatörleri;
- Taşıyıcı firmalar- verici işletmecileri;

Böylece, örneğin, sadece bir yerel program kanalı sağlamak isteyen kuruluş kendi vericisini kurmak ve işletmek zorunluluğundan kurtulmaktadır. Bunun yerine bir buketi girmek ve bir verici ağından yayınlanmak üzere gerekli hizmetleri satın alabilir. Tabii herhangi bir kuruluş bu işlevlerin her üçüne de talip olabilir.

TRT Ankara'da uzun bir süredir DVB-T deneme yayını yapmaktadır. Dört adet program kanalını izleyicilere sadece bir frekans kanalı kullanarak erişirmektedir.

Spektrum bu kadar doluyken, DVB-T yayınına geçişi sağlamak mümkün mü? DVB-T yayını yapacak frekans var mı?

HK- Mümkün. Öncelikle DVB-T yayınının bir özelliği bu konuyu yönlendiriyor. Örneğin 33. ve 34. kanallarda analog yayın yapılan bir ortamı düşünelim. Kirlilik gibi çeşitli nedenlerle de aradaki 33. kanalın kullanımının çok kısıtlı olduğunu var sayalım. Eğer bu durumda 33. kanaldan DVB-T yayını yaparsanız, aynı kaplama alanı için analog yayının gerektirdiği gücün, örneğin, %25'ini kullanırsınız ve çok net bir görüntüyü izleyicilere ulaştırırsınız. Bu yayın, bir üstündeki ve bir altındaki analog yayını rahatlatır. Ayrıca bu kanalda DVB-T yayını üstünden analog yayın yapmak imkânsız hale gelir. İstanbul örneğini ele alırsak, bu nitelikte olan frekans kanalları var. Zaten birkaç adet böyle kanal, geçiş süreci için yeterlidir.

Ayrıntıları belirlemek için bir mühendislik çalışması yapmak gerekir, tabii ki.

Bu yeni yayın türüne geçişin bir maliyeti yok mu?

HK- Asıl soru bu. Takdir edersiniz ki, bu soru, bu paradigma çerçevesinde herkes tarafından ve her konumda soruluyor. Şaşırtıcı olan ise ortada, yani Türkiye ortamında, bu belirleyici sorunun yanıtını belirlemek için hiç bir girişim yok. Demek ki aslında sorunun yanıtını merak etmiyoruz.

Önce dolaylı bir yanıt vereyim. DVB-T yayınına geçen batı Avrupa ülkelerinde geçişten önce bir maliyet/kazanç analizi yapılmış. Böyle bir analiz, en az, mevcut analog yayını sürdürmenin işletme ve altyapı maliyeti ile DVB-T yayını için altyapı yatırım ve işletme maliyetini karşılaştırmalıdır. Bunun yanı sıra ülkedeki teknoloji üreten kuruluşlara sağlanan yeni açılımları, bunun sonucunda istihdam ve ekonomik gelişme imkânlarını değerlendirmelidir. Ayrıca DVB-T yayınının sağladığı yeni katma değerli servislerin getirisini değerlendirmelidir. Bu analiz bütün bu ülkelerde net parasal kazanç sonucunu vermiş, daha önemlisi bu kazancın DVB-T yayınına geçiş ne kadar hızlı olursa o kadar fazla olacağı belirlenmiştir.

İlginç bir örnek vermeliyim. Vestel dünyanın en önde gelen DVB-T set üstü alıcısı üreten firmalarından biridir. Ancak mevcut durumda Vestel Türkiye'de bir tane dahi cihaz satmamaktadır, çünkü böyle bir pazar yoktur. Aslında bu konuda bir miktar bilgiye sahibiz. İzleyicilere yansıyan bir set üstü alıcı maliyeti var. Bu alıcıların fiyatı özelliklerine bağlı olarak 50-100 \$ civarında.

Bunun dışında tabii yayıncılar için bir yatırım maliyeti var. Çok değerli meslekdaşım Erkan Can, yakın zamana kadar TRT Vericiler Dairesi Başkanıydı. Bu görev gereği konuyu irdeledi ve sonuçlarını hem Türkiye TV Yayıncıları Derneği üyesi yayın kuruluşlarıyla, hem de bizlerle paylaştı. İstanbul'da bir program kanalı başına düşen DVB-T ya-



tırım maliyeti, halen kullanılmakta olan 21 emisyon noktasından yayın yapıldığı kabul edilerek marjlı bir tahminle 300.000 \$ dır. Bu maliyet 51 program kanalı için toplam 15 milyon dolar eder. Beş yıllık bir finansman kullanılırsa yıllık 3 milyon dolarlık bir maliyet oluşur. Bu maliyeti diğer konulardan arındırıp tek başına değerlendirecek bile, sektörün Türkiye büyüklüklerine göre çok zayıf olan reklam pazarından elde ettiği gelirden düzenleyici kuruluşlara ödediği payın bile bir fraksiyonundan söz ederiz. Belli ki konu maliyet değil.

Vakit geçirmeden bir maliyet/kazanç analizini yapmak gerek. Yani bunu yapabilecek nitelikte insanları içeren bir çalışma yapmak gerek.

Hep İstanbul'dan bahsettiniz, Türkiye İstanbul'dan ibaret değil.

HK- Tabii ki değil. Ama eldeki probleme bakalım. Frekans sıkıntısı öncelikle İstanbul'da en yüksek düzeyde olmak üzere, bir kaç büyük şehir alanı ve çevresinde yaşanmakta. Bu konuyu çözeceksek öncelikle bu alanları gözetmemiz gerek. Diğer bölgelerde söz konusu düzenleme basit bir program uygulaması olacaktır. Şunda yanılmayalım: Türkiye'nin düğümü İstanbul'dur.

Bu noktadan sonra nasıl ilerlemeli?

HK- Türkiye'deki özel TV yayıncılarının oluşturduğu bir sivil toplum örgütü var: TVYD. Bu örgüt son yıllarda hemen her yıl bir kere olmak üzere DVB-T ye geçiş ile ilgili yarım günlük bir toplantı yapar. Bu toplantıya derneğin üyeleri katıldığı gibi TRT, RTÜK, TK ve Haberleşme Genel Müdürlüğü yönetici ve uzmanları da katılır. Sonuncusu 3 Aralık, 2004 te yapıldı. Sanırım bu kısa ve seyrek yapılan toplantı çok ciddi bir forum özelliği kazandı. Bu toplantılarda yapılan tartışma ve bilgi alışverişi sonunda, bir kısmını burada özetlediğim bugünkü birikim oluştu. Bu toplantıda bazı belirlemeler yapıldı, dernek üyeleri arasında tartışıldı ve görüş ve belirlemeler bir rapor haline getirilerek kamuoyunun dikkatine sunuldu. Bu rapor TVYD'inden temin edilebilir. Ana hatlarını burada özetlemeliyim: Öncelikle İstanbul'da:

1. Maliyet/kazanç analizini hemen yapmak gerektiğini belirtmiştik;
2. Sektörün bütün oyuncularını içeren bir komite çalışması ile geçiş sürecinin yol haritası belirlenmeli;
3. Geçiş süreci tamamlanıp analog yayın

kapatıldıktan sonra ortaya çıkan çok sayıda frekans kanalının nasıl değerlendirileceği planlanmalı;

4. Aşağıdaki konuları içeren uygun bir mevzuat düzenlemesinin yapılması:

a) Öncülük yapmak isteyen yayıncılara en azından test kapsamında hızlıca yasal dayanak sağlanması

b) İçerik ve ek yeni servisler anlamında kısıtlayıcı değil düzenleyici bir bakış açısının hakim kılınması

c) Yayıncılar, platform işleticileri ve tüketici tarafında oluşacak maliyetler dikkate alınarak, aşırı vergilendirici yaklaşımlardan kaçınılması (mesela sayısal frekansların belli bir tarihe kadar ücretsiz kullandırılması ve örneğin, RTÜK'e ödenen %10.5 reklam payının %5'e indirilmesi, buna karşılık analog frekansların mevcut kullanıcılarına aylık kira bedeli karşılığında tahsis edilmesi)

d) Mevcut yasanın verici işleticiliğini TRT'ye veren hükmünün değiştirilmesi ve rekabete açık ve ticari olarak anlamlı bir şekle sokulması

e) DVB-T teknolojisinin sağladığı imkanlar gözetilerek DVB-T yayınlarını zaten dolmuş olan 61- 69 uncu kanallardan yapılması belirlenmesini kaldırarak ara kanallardan bu yayına geçişin desteklenmesi

f) 6 Ay süreyle analog yayın frekans kirasını ödemeyen kuruluşlardan frekanslarının geri alınması ve DVB-T ye geçişin desteklenmesi.

Şunu belirtmekte fayda var. Konuyla ilgili olarak düzenleyici kuruluşlar tarafından yapılan katkılardan bahsetmişim. Bunlara ek olarak, DVB-T yayıncılığı alanında şu anda TRT bir öncü konumundadır. Ankara'da bir yıldan fazla süredir DVB-T yayını yapmakta ve saha ölçüm çalışmalarını sürdürmektedir. Burada oluşan birikimi Vericiler Dairesi Başkanlığı ve uzmanları her ortamda sektörle paylaşmaktadır. TRT bu yılın ilk yarısında İstanbul'da da deneme yayınına geçmeyi planlamıştır. Böylece ortamımızda zaten var olan kuramsal birikim, uygulama deneyimi ile pekişmektedir. Ayrıca TVYD sektörde sivil toplum örgütü işlevini, takdir edilmesi gereken bir şekilde yerine getirmektedir. Konunun bütün boyutlarının tartışılmasını sağlamaya çalışmaktadır. Kanımca bugünkü olgunluğa erişilmesinde bu katkılar çok önemli rol oynamıştır. 