

İŞ GURUPLANDIRILMASI VE GURUPLANDIRILMA ÇEŞİTLERİ

Cavit BİNBAŞIOĞLU

Örgüt kurma, Gülick'e göre, daha önceden saptanan amaca ulaşmak için iş bölümü, tertip, tanzim ve koordinasyonu mümkün kılan resmî yetki yapısının ihdası demektir. Kısaca, örgüt kurma, işlerin gruplandırılmasıdır.

Örgüt kurmada esas, işlerin benzer gruplar içinde toplanması ve böylece, yönetimde icra ve kontrolün kolay yapılmasıdır. Yani, aynı görevi yapan insanlar, örgüt içinde aynı yerlerde bulunmalıdır.

Yönetim, kısaca, grup gayreti ile iş başarmak» şeklinde tanımlanmaktadır. Grup, birden fazla insanı içine aldığına göre, yönetimde esas, insanları benzer gruplar içinde çalıştırmaktır. Bu takdirde, işler daha kolay görülür. Bir örgütte çeşitli ilişkiler vardır. Bunlar, kanunlar, yönetmelikler ve alışlagelmiş metotlarla saptanmıştır. Gruplandırma olmazsa örgüt de olmaz. Bundan dolayı, örgütlenme, gruplanma demektir.

Kenan Sürgit'e göre örgüt, kurumun yapısını ortaya çıkaran ve grubun amacını doğuran işi başarmak için kullandığı bir araçtır.

Newman da «iş gruplandırılması, koordinasyonu sağlayan araçlardan biridir» demektedir.

Örgütlenmede aslî yapı, çeşitli yazarlara göre değişmekte ise de başlıca dört ilkeye göre kurulur: Her örgütte bunların biri veya birkaçı sıra ile veya karışık olarak yer alır. Bunlar şunlardır:

1. Amaca göre gruplandırma,
2. Göreve göre gruplandırma,
3. İş sahiplerine göre gruplandırma,
4. Bölgeye göre gruplandırma.

Bu ilkelere çeşitli yazarlar, başka başka isimler vermektedirler. Bazı eserlerde «amaca göre gruplandırma» ya «istihsale göre gruplandırma» veya «istihsale göre örgüt»; «göreve göre gruplandırma» ya «amelîye esasına dayanan örgüt», «iş sahiplerine göre gruplandırma» ya «ihtiyaç sahiplerine» veya «maddeye

göre örgüt», «bölgeye göre gruplandırma» ya «mahal itibariyle örgütlenme» veya «toğrafik şartlara uygun yapı» da deniyor.

Her örgüt, çalışma alanları içinde bu dört yapıya uygun olarak kurulur.

Aşağıda her bir gruplandırma şeklinin yararlı ve sakıncalı tarafları tartışılacaktır.

Amaca Göre Gruplandırılma

Amaca göre gruplandırılma, özel bir amacı gerçekleştirmek için çeşitli meslek mensuplarının bir araya getirilmeleri ile elde edilen bir örgüttür. Bu özel amaç, eğitim işleri, su sağlama işleri gibi herhangi bir iş olabilir. Böyle bir örgütte, yalnızca o işle doğrudan doğruya ilgili olan kimseler değil, onların görevlerini daha iyi yapmalarına yardım eden diğer elemanlar da bulunur. Örneğin, Eğitim Bakanlığında sadece öğretmenler değil, mimar, doktor, mühendis ve hukukçunun bulunması gibi. Birçok Bakanlıklar bu ilkeye göre kurulmuştur. Bir Bakanlık içindeki daireler de bu ilkeye göre örgütlenmişlerdir. Örneğin, M. Eğitim Bakanlığının İlköğretim Genel Müdiri Ofisi, Et ve Balık Kurumu gibi dürlüğü, Orta Öğretim Genel Müdürlüğü, Öğretmen Okulları Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlara sahip olması amaca göre örgütlenmenin birer örneğidir. Çünkü bunların her biri, kendisine verilmiş olan belli amaçları gerçekleştirmeğe çalışırlar. Bunlardan başka, Ticaret Bakanlı-

ğının Petrol Ofisi, Toprak Mahsulleri Ofisi Et ve Balık Kurumu gibi kuruluşlara sahip olması da «amaca», yahut «istihsale» göre gruplandırmayı gösterir. Yukarıda da temas ettiğimiz üzere, bu kuruluşlarda asıl işi yapanların yanında, başka mesleklere mensup olanlar da vardır. Bu şekil gruplandırılmada bir amacın gerçekleştirilmesine hizmet eden bütün elemanlar bir araya getirilmiştir.

Amaca göre Gruplandırılmanın Faydaları

(1) Amaca ulaşmak için gerekli bütün elemanların bir âmir elinde toplanması, işlerin hızla sonuçlanmasını sağlar; gereksiz yazışmaları önler.

(2) Yönetim organının çalışmalarından halk hemen haberdar olur. Herkes, metoda değil, sonuca bakar. Bu ilkeye göre kurulmuş bir yönetim organı, yaptıklarını halka daha kolay gösterir. Çünkü, amaç gerçekleştirildikçe örgütün başarısı artar.

(3) Yönetim organının amacı, orada çalışan personel tarafından kolayca kavranır. Herkes, bu amacın gerçekleşmesi için âdeta seferber olur. Bu da verimin artmasına yardım eder; yönetim organına müşterek bir hareket gücü kazandırır.

Amaca Göre Gruplandırılmanın Sakıncaları

(1) İdarenin yapacağı işleri birkaç amaç etrafında toplamak bazen imkânsız olabilir. Örneğin, «dinlenme» bir sağlık işi midir, yoksa eğitim işi mi? Bunun gibi, bazı işler yönetim organında karışıklığa yol açar.

(2) Amaca göre gruplandırılan bir örgüt, kolayca kalıplaşabilir. En son teknik gelişmelerden haberdar olmaz. Çünkü, ihtisas elemanları örgütün çeşitli kı-

sımlarına dağılmış bir halde etkinlik gösterirler. Yönetim organı içinde bir «birlik» meydana getiremezler; yönetimin bütünü etkileyecek kudrette olamazlar.

(3) Amaca önem verilmesi sonucunda, bazı önemli konular ikinci plâna atılabilir. Örneğin, halk eğitimi önemli bir konu olmasına rağmen, **Millî Eğitim Bakanlığı** içinde ikinci derecede bir iş olarak kalmıştı. Sonradan Köy İşleri Bakanlığı kurulunca bunun yapısı içine alındı. Sonra tekrar M. Eğitim Bakanlığına bağlandı.

(4) Amaca göre kurulan örgüt, diğer ilkelere göre geliştiği zaman çok genişlemiş olur. Bu da örgütü, gittikçe aşırı bir merkezîyetçiliğe götürür. Her şey baştaki âmire sorulmağa başlar.

(5) Amaca göre kurulan bir örgüt, kendisini tamamen **bağımsız** hisseder diğer dairelerle işbirliği yoluna gitme yönsemesinde bulunmaz. Bu bakımdan, bu şekilde kurulan bir örgüt, zamanla demokratik düşünüşe aykırı bir yola girer.

(6) Bazan böyle bir örgüt, elemanlarından tamamen faydalanamayabilir. Örneğin, bir örgütte mimara her zaman değil, arasına ihtiyaç duyulabilir. İhtiyaçın olmadığı zamanlarda bu eleman boş kalır.

Göreve Göre Gruplandırılma

Göreve göre gruplandırılmada aynı nitelikte işi yapanlar örgüt içinde bir grup teşkil ederler. Bu gruptakilerden biri bu örgütün başı olur. Öğretmenlik, hukuk ve tıp gibi meslek mensupları ayrı birer örgüt meydana getirirler. Örneğin, bir hukuk dairesi, örgütteki bütün hukukçuları bir araya toplar. Bunun gibi, bütün daktilolar bir yerde toplanır. Basın işleri de bu işle görevli bir örgüt tarafından yönetilir.

Bu şekil gruplandırmada yapılar «iş» önemlidir. İleri bir ihtisaslaşma vardır. Üst kademede koordinasyon şarttır.

Göreve Göre Gruplandırılmanın Faydaları

(1) Örgütte uzmanlaşmaya göre bir işbölümü vardır. En son teknik gelişmeler, bu esasa göre kurulmuş örgüt tarafından izlenir.

(2) Uzman kişilerin bir arada bulunmaları ve gereğinde makinaların kullanılması, iş gücünden tasarruf sağlar, serbestişal metotlarından faydalanılır.

(3) Amir, aynı meslek mensubundan biri olduğu için herkesin problemini daha iyi kavrar ve koordinasyonu daha kolay sağlar.

(4) Bu şekil bir örgütün bizzat kendisinde koordinasyon vardır. Özellikle planlama ve muhasebe işlerinde bu böyledir.

(5) Göreve göre gruplandırma, personelin meslek gurubunun artmasına yardımcı eder. Çünkü, başlangıçta üçüncü, dördüncü derecede olan bir memur, çalışıp işinde başarı gösterdikçe birinci dereceye geçer. Bu da personelin ihtiyacını tatmin eder.

Göreve Göre Gruplandırılmanın Sakıncaları :

(1) Her meslek, bu şekilde gruplandırılmaya uygun düşmez. Örneğin, daktilo ve sekreterlik hizmetlerinin ayrı bir örgüt haline getirilmesi zordur. Her dairesinin içinde bu hizmetlerin yer alması zarureti vardır.

(3) Bir işin yapılması için başka dağ gibi amaca yönelmiş bir etkinlikten ziyade işlerin «nasıl yapılacağı»na önem verir. Amaç, çok kere, ikinci planda kalır; işin teknik tarafı önem kazanır.

(3) Bir işin yapılması için başka dairelerle sık sık muhabere yapmak zoru vardır. Bu da işlerin yapılmasını geciktirir. (Bir işin yapılması ile ilgili olarak

hukukçuya, imara, plânlamaya yazı yazmak gibi.)

(4) Herkesin kendi alanında uzman kişi olması, işlerin kontrolünü güçleştirir. Bunlar, demokratik kontrolü kabul etme hususunda daha fazla mukavemet ve isteksizlik gösterirler.

(5) Örgütün başında bulunan kimse aynı meslekten olduğu için yöneticilik mesleğinin gelişmesine elverişli değildir.

İş Sahiplerine Göre Gruplandırma

Amaç ve uzmanlığa bakmaksızın kişilere veya maddeye göre kurulan örgüt iş sahiplerine göre gruplandırılmıştır. Emekli işlemleri, göçmen işlemleri gibi, belli bir grubun işlerini görmeye yarıyan örgüt'e «iş sahiplerine göre gruplandırma» denir. Böyle bir örgüt, daha çok özel sektörde görülür. GİMA gibi büyük örgütler, besin maddelerini bir grupta, yiyecek maddelerini bir grupta, ayakkabıyı... bir grupta toplamıştır. Devlet daireleri içinde iş sahiplerine göre kurulan teşkilât azdır : Çalışma Bakanlığı bunların en önemlisidir.

İş sahiplerine göre gruplandırma bir kişiyi ilgilendiren bütün etkinlikler bir arada yapılır. Örneğin, vatandaşa hizmet eden belediyeler, vatandaşın ihtiyacı olan işlere göre bir örgüt kurar : Elektrik işleri, otobüs işleri, su işleri v.b. Bunlar, bazen bir grup insan tarafından yapılır.

İş Sahiplerine Göre Gruplandırmanın Faydaları :

(1) Faydalanılacak vatandaşlara kolaylık sağlar.

(2) Problemler, o alanda bilgi ve ihtisası olanlar tarafından kolayca çözülür. Bir kimsenin her zaman aynı işleri yapması onu uzmanlığa hazırlar.

(3) Bir anda vatandaşın problemlerine topluca çare bulmak gerekince bunlar daha kolay yapılır. Çeşitli semtlere çeşitli grupların gitmesini önler. Bu da zaman ve enerji sarfından korur.

İş Sahiplerine Göre Gruplandırmanın Sakıncaları :

(1) Bazen tek bir memur diğer memurlarının görevlerini yapmak zorunda kalır. Bu da ihtisasın sağlayacağı verimi azaltır.

(2) Herkesi bir gruba sokmak mümkün değildir. Bir örgüt ile bütün vatandaşlara erişmek zordur. Hiç bir tasnife girmiyen vatandaşlar olabilir.

(3) Örgüt, bazen iltimas arıyan baskı gruplarının baskıları ile karşılaşır. Çünkü, bu teşkilât, belli bir gruba hizmet eder. İhtiyaç sahipleri, isteklerini kabul ettirebilmek için, örgütü durmadan tenkit ve baskıya maruz bırakır. Bunun sonucu olarak, bazen örgüt, bu grupların bir âleti haline gelebilir.

Bölgeye Göre Gruplandırılma

Belli bir alanda çalışanları bir araya getiren örgüt, bölgeye göre gruplandırmanın bir sonucudur. Bunda da yapılan iş veya teknik göz önünde bulundurulmaz. Bizdeki il, ilçe ve bucaklardaki örgüt bu şekil gruplandırmaya birer örnektir. Üs: merkezin bir temsilcisi bulunur ve diğer örgüt, çevresel özelliklere göre teşkil edilir.

Geniş ülkelerde ve sömürgeci-likte de aynı şekilde örgütten faydalanılır. Geniş örgütlerde de aynı yola gidilir. Polis örgütü gibi geniş örgütlerde merkezle olan haberleşmeler bölge temsilcilikleri vasıtasıyla yapılır. Amerika'da bölge esasına göre kurulan örgüt, kendi kendine bağımsız kararlar verebilmektedir.

Her devlet, herhangi bir örgütte, en sonra, ister istemez coğrafi bir gruplanmaya gider. Bu, bazen baş yöneticiden hemen sonra olduğu gibi, bazen de «amaç,» «görev» ve «konuya göre gruplanma» yapıldıktan sonra olur. Örgüt merkezde olabileceği gibi, merkez dışında da olur. Amerika Dış İşleri Bakanlığında dış işleri bakanından sonra hemen Orta Doğu, Afrika İşleri ve Lâtin Amerika İşleri bakan yardımcılıkları örgütünün kurulması baş idareci-den hemen sonra yer alan «bölgeye göre gruplandırılma» ya bir örnektir.

Bölgeye Göre Gruplandırmanın Faydaları

- (1) Belli bir bölge etkinliklerinde koordinasyonu sağlar.
- (2) Bölge ihtiyaçlarına uygun plân ve programları hazırlayabilir.
- (3) Diğer devlet örgütleri ile işbirliği kolaylaşır.
- (4) Seyahat masrafları azalır, kırtasiyecilikten kurtulunur.
- (5) Bunun gerçekleştirilmesi baştakilere yetki verilmekle ve o kimselerin yetenekli olmaları ile mümkündür.

Bölgeye Göre Gruplandırılmanın Sakıncaları :

- (1) Bölgeye göre gruplandırılma, genel olarak masraflıdır.
- (2) İleri uzmanlaşmaya imkân vermez; iş bölümü sınırlıdır.
- (3) Teftiş ve kontrol güçlüğü vardır.
- (4) Tek bir siyaset uygulaması güçleşir.
- (5) Mahalli baskı gruplarının etkisi altına girme ihtimali vardır.

Sonuç

Yönetim sanat ve bilimi ile uğraşanlara göre en iyi gruplandırma yoktur. Bunların hepsi, yerine göre değer kazanır. Esasen, her çeşit gruplandırma biribiri ile ilgilidir. Bir ilkeye göre kurulan örgüt, sonradan diğer ilkelere göre geliştirilir ve belki gene baştaki şekle dönülür. Çünkü, örgüt, esasında canlı ve dinamik bir özelliğe sahiptir. Örneğin, Tarım Bakanlığını yeniden düzenleme ile ilgili bir raporda şu ilkeler yer almıştır :

1. Örgüt, politikasının esaslarını yani amaçlarını kendi yapısı içinde bulundurmalıdır. (Yakın ilgisi olmayanlar, örgütün dışında bırakılmalıdır.)

2. Görevler belirli olmalıdır. Bir kısmın görevi, başka kısmın görevleri arasına girmemelidir. Yetki ve sorumluluklar açıkça belirtilmelidir.

3. İcra ile danışma ve yardımcı görevler ayrı gruplarda toplanmalıdır. Danışma görevleri genel politikayı tesbit etmeli, ekonomik tedbirleri araştırmalı plan ve programları araştırmalı, bütçe düzenlenmesini yapmalı, icra ile ilgili etkinlikler izlenmeli ve teftiş işleri ile değerlendirilmelidir. Yardımcı görevler, personel, muhasebe, yayım, kitaplık, levazım ve evrak hizmetleridir. İcra görevi, örgütün amacını gerçekleştiren görevlerdir. Bunlar çok kere, örgüt içinde bir «genel müdürlük» veya «daire başkanlığı» şeklinde görülür.

Herhangi Bir Örgütün Kurulmasına Etki Yapan Etmenler

Herhangi bir örgütü kurarken gruplandırmada şu etmenler göz önünde bulundurulur :

- (1) Örgütün büyüklüğü,
- (2) Personelin yerli yerinde kullanılması,
- (3) İlerdeki ihtiyaçları da karşılayacak şekilde genişlemeye elverişli olacak şekilde olması,
- (4) Modern teknik gelişmeleri göz önünde bulundurması.
- (5) Koordinasyonu ve kontrolü kolaylaştırıcı mahiyette olması,
- (6) Müşterek amacı olan kısımların bir araya getirilmesi,

(7) Önemli olan kısımlar, başında yer almalı,

(8) Örgüt, mümkün olduğu kadar masrafı azaltacak şekilde kurulmalıdır.

İş gruplandırılması, yukarıda açıklanan ilke ve etmenlere göre yapıldığı takdirde, her işin özelliğine uygun bir örgüt elde edilebilir. Bu incelemede ortaya konan fikirler, şüphesiz, yöneticinin yönetim ve uygulama yetenekleri ile anlam kazanacaktır.

Bibliyografya

- Angus, N.C., **Âmme İdaresinin Unsurları**, Ankara, 1956—57 (Teksir).
- Dimock, M.E. ve Dimock, G.O. (Nermin Abadan,) **Âmme İdaresi**, Ankara, 1954.
- Guluck, L. ve Uzwick, L. (Suha Alacaklıoğlu), **İdare İlimi Üzerinde İncelemeler**, Ankara, 1957.
- Zoga, Ergun, **İdarecilik ve Sanatı**, Ankara, 1965.
- Tarım Bakanlığı Teşkilât Proje Grubu Yönetim Kurulu Raporu, **Tarım Hizmetleri ve Teşkilâtının Yeniden Düzenlenmesi**, Ankara, 1964.
- Birleşmiş Milletler, Teknik Yardım Kurulu Raporu, **Âmme İdaresinin Standartları ve Tekniği**, Ankara, 1951.