

ORGANİZASYONDA FONKSİYONEL KAVRAM *

E. H. ANDERSON

Çeviren :
Ass. Mehmet ŞAHİN

Organizasyonda fonksiyonel kavram birçok incelemeye, birçok görüş ayrılığına ve herhalde birçok anlaşamamazlığa konu olmuştur. Bu yazının amacı, modern davranış ve modern koşulların ışığında kavramı belirli bir biçime sokmaktır. Bu noktada önce kavramı ilk gelişmesinde olduğu gibi ele alıp incelemek, ikinci olarak organizasyonunun diğer kavramlarından ayırmak ve son olarak da birçok işle ilişkisi ve canlı örnekleriyle bugünkü durumuna değinmek zorunlu olmaktadır.

F. W. TAYLOR tarafından genellikle bir organizasyon tipi olarak bilinen ve onun tarafından fonksiyonel ustabaşılık adı verilen fonksiyonel kavram, ilişkiler yapısı veya bir plan içinde geliştikten sonra bu düşünce, eleştirme konusu olmuştur. Böylece adı konulan organizasyon türü, bugünkü çağın ilk yarısı boyunca GILEREETH, GANTT ve bilimsel yönetim hareketinin diğer temsilcileri tarafından, bu yönetimin önemli bir özelliği olarak genel bir kabul görmüştür. Bununla beraber, uygulanamaz diye bu fikri reddeden ve onun yerine komuta-kurmay tipini öneren HARRİNGTON EMERSON önemli bir ayrıcalığı temsil etmiştir. Günümüz yayınlarına bir göz atıldığında EMERSON Planı'nın hem uygulamada hemde teoride üstünlük kazanmış olduğu görülür. Bu yüzden de fonksiyonel kavramın pek çok özelliğini içine alıp gelen kurmay-komuta kavramı genişlemiş ve yayılmıştır. Sonuç olarak, birçok yazar ve uygulayıcı kendi örgütlerini komuta-kurmay diye tanımlarken, bu tür organizasyon planları ile bunları uygulamaya çalışanlarınkinin bir yerde

(*) Advanced Management, Vol. 25, No. 10 (October, 1960), pp. 16-19.

çatışacak kadar söz konusu kavramların karıştığını anlayamamışlardır. Sonra, «herkesin asıl kararları aldığını bildiği, sözü dinlenen bir kimseye neden kurmay dediklerini» anlatırlarken, sırasında yönetimde işlenmeyen bu kavramların kullanılması, gizli de olsa yine sürüp gelmiştir.

FONKSİYONLAŞMA (FUNCTIONALİZATİON)

Fonksiyonlara göre organizasyon, genellikle faaliyet halindeki tüm bir kurumu, içinde üretim, satış, muhasebe, finansman ve diğerlerinin bulunabildiği faaliyet kümelerine ayırmaya yol gösterir. Bunlar çoğu zaman birinci derecede fonksiyonlar olarak bilinmekle beraber, kendi içlerinde satın alma, personel, üretim kontrolü, fabrika bakımı, reklam, sürüm, tedarik, pazar analizi, denetim, maliyetleme vb. ikincil fonksiyonlara da ayrılabilir. Bu ayırma ilkesi ürün, süreç, donatım, yer, vardiya ilkelerinden ve personelin uyruk, ırk, cinsiyet, yaş özellikleri gibi diğer benzer bazı ilkelerden de üstündür.

Bu şekilde bilinen ve diğer faaliyetlerden ayrılan çeşitli fonksiyonlar, bölümleri ve alt bölümleri oluşturarak herbiri bir bölüm yöneticisinin ya da bir üst'ün denetimi altına verilir. Bundan sonra gözetimci ya da yönetici, bölümünün işgöreni üzerindeki alışlagelen tam otoritesini bırakır ve bütün işletmenin yararı, fonksiyonunun amaçları ve işin meydana getirilmesi için sorumluluğu üzerine alır. Bu bölme süreci, fonksiyonlara göre işletmenin çalışması, alt fonksiyonlar ve diğerleri fonksiyonlaşma olarak bilinir.

Fonksiyonlaştırma araçları, dolayısıyla, fonksiyonel ayırma, «fonksiyonel örgüt tipi» sözünün nitelediği denetim ve gözetim amacı için kurulan fonksiyonel ilişki tipine gerekli olanakları ya da yolu göstermez. Fonksiyonel ustabaşılık olarak bilinen TAYLOR'un geliştirdiği plan, bu fonksiyonel kavramların ikisini de, başka bir deyişle, hem fonksiyonel ayırmayı hem de fonksiyonel denetimi kapsamıştır. Bu planda, en alt gözetim orunları veya en üst görevler, atölye fonksiyonları olarak bilinenlere göre ayırd edilmiştir. TAYLOR kendi ustabaşısının (daha doğrusu kendi ustabaşı yardımcısının) görevlerini belirtmede ve sorumluluk sınırlarını çizmede fonksiyonlaşma ilkesini kullanmıştır. Ancak bu aşama, TAYLOR'un yaptıkları ile örgütte ortaya konan fonksiyonel ilişki türünün sadece yarısını oluşturur.

FONKSİYONEL DENETİM

Fonksiyonel ustabaşılığın diğer kısmı, işçiler için karşılıklı olarak bireysel gözetim ilişkisini veya ustabaşı yardımcılığını (fonksiyonel ustabaşılık adı verilen) kapsıyordu. Bu ilişkide her gözetimcinin belli bir görevi ve tüm astlar üzerinde bir yetkisi bulunmaktadır. Astların kısmen de olsa gözetimcinin görevini yürütmek durumunda kaldığı söz konusu ilişki aynı zamanda onları birden fazla gözetimciye yetki ve denetim bakımından bağlı da bırakmaktadır. İşletmenin farklı fonksiyonlarını gören iki veya daha fazla gözetimciyi aynı kişiler üzerinde yetkili kılma düşüncesi, örgütte fonksiyonel ilişkiyi özgülleştiren (karakterize eden) ve onu diğerlerinden ayıran en belirgin özellik olmaktadır. Gerçek fonksiyonel örgüt türü, dolayısıyla fonksiyonlaşma hem fonksiyonel ayırmayı hem de örgütteki bütün astlar üzerinde bu gibi bir amaç için kendisine yetki verilen fonksiyonel gözetimcilerin denetimini, başka bir deyişle fonksiyonel denetimi kapsamaktadır.

Fonksiyonel denetimi oluşturan ve belli bir fonksiyonla sınırlı olduğu halde kişilerle sınırlanmayan gözetimci yetkisi ile astın bu tür iki veya daha fazla gözetimciye aynı zamandaki ortak sorumluluğu böyle bir örgüt planının anlaşılmasını ve uygulama olanağının savunulmasını çoğu kez de güçleştirmektedir. Genellikle söylendiği gibi, bu durum komuta birliği ilkesini bozup, bir kişinin iki yöneticiye hizmet etmesine yol açmakta ve bağlılıklarda çatışmaya, yetki kavgalarına yol açmaktadır. Böyle bir plan özellikle ilgili taraflarca iyi anlaşılmadığı ve uygun kurallar, yöntemler, yönetmelikler tarafından gereğince bütünlenmediği zaman, bu eleştirilerin çoğu gerçekten doğruluk kazanmaktadır. Örgütlerin bütün türlerinde bir derecedekadar görülebilen bu koşullar, başarılı bir işleyiş için fonksiyonel yetki ve denetim açısından kaçınılmaz bir zorunluluğu ortaya koymaktadır.

FONKSİYONEL YETKİ KARŞISINDA KOMUTA YETKİSİ

TAYLOR'un bir örgütte baştan başa bütün orunlar için ustabaşılık olarak kullandığı denetim ve gözetimdeki fonksiyonel ilişki uygulaması en çok karıştırılan organizasyon sorunlarından birisi olmuştur. Asıl sorun, ya tamamen komuta gözetimcilerini ortadan kaldırmak ya da bir dereceye kadar fonksiyonel yetkili görevlilerle tam yetkili komuta görevlilerini bir araya getirmekte toplanmak-

tadır. Öyle görülmektedir ki, kendi birimiyle ilgili tüm meselelerde tam yetkiyle çalışacak komuta görevlesine uğraşılacak kişisel, yöresel ve olağanüstü sorunlar ortaya çıktıkça ihtiyaç duyulmaktadır. Bazı organizasyon türlerinde çabukluk doğrulduktan daha çok istenir ve bazan Gordiyon Düğümlerinin kesilmesi zorunluluğu belirir. Gerçek olan bir şey varsa, o da tam yetkili bir görevli ile katma yetkili bir başkasını, bir fonksiyonel işgöreni uzlaştırma çıkmasına girildiğidir.

Bu çıkmazdan kurtulma, ilk görüldüğünden çok daha kolaydır. Bu böyledir, çünkü gerçekte çağımız endüstrisinde gerçek anlamıyla bir «tam» yetkiye pek az yer verilebilir. Komuta görevlisinin hatıta baş yöneticinin yetkisi kanun, uygulanan işletme politikası, yönetim kurulu, eldeki olanaklar, işçi sendikaları ve aynı zamanda benimsenen gelenekler ile yönetim standartlarıncı sınırlanmaktadır. Bundan başka, baş yönetici düzeyinin altındaki hemen ilk basamaktan başlamak üzere teşebbüs görevleri işleyiş birimleri halinde bölünmektedir. Burada bölümlere ayırmada veya birimleri tekrar bir araya toplayıp bütünlemede bazı yöntemlerin izlenmesi gerekmektedir. Genellikle, bu en iyi şekilde çeşitli komuta birimlerinin eylemlerine göre ayarlanmış ve düzenlenmiş ortak hareketlerin kesin öğeleri ya da ortak yönleri için gerçekleştirilmiş politikalar, geniyöntemler, sistemler ve diğer tedbirler yardımıyla başarılmaktadır. Bu yapılmazsa, işletme bir yönetsel bütün olmaktan çok sadece birbirinden farklı işleyiş birimlerinin toplamı olur.

Çeşitli bölüm veya kısımlar üzerinde bunların eylemlerinin ayrı yönlerinin denetimince belirlenen birleştirilmiş bir denetime gidilme derecesinde, sözkonusu birimlerin yönetici ya da gözetimcileri eylem alanlarının daralıp bağımsızlıklarının azaldığını görmektedirler. Öte yandan başyönetici, dikkat ve denetim alanının sınırlılığı nedeniyle, kişisel olarak, düzenleştirme ve denetim için gerekli tüm eylemleri, gözetimi altında tutamamakta, kendisine tek desteği görevlere atayacağı özel yardımcıları sağlamaktadır. Görevi bölmede ve bunlara yardımcı atamada, genellikle en mantıklı yol olan fonksiyonları temel alma izlenmekte, başka deyişle, türsel bir amacı olan eylemler tek tek tüm işletmenin başarılı işleyiş ve denetiminin temeli olmaktadır. Böylece görevlerin çeşitli gözetimcilerine göçerilebilen yetki ve sorumluluğun sonuç olarak bunların göçerildiği komuta ya da işleyiş birimleri yöneticilerinden alıkonulması yahut saklı tutulması gerekmektedir. Çünkü onların taşıdıkları tam

yetki sadece belli sınırlar içinde veya bazı ayırmalar ya da günlük anlatımla birtakım bağlayıcı şartlarla geçerli olmaktadır. Bu bir ayırma yöntemi uygulama veya komuta görevlilerine yetki göçerememe şeklinde görülmekte, öyle ki, tam yetki çoğu kez kısıtlanmakta ve büyük çapta fonksiyonel yetkiden ayırd edilemeyecek derecede zayıflamaktadır. Bu gibi durumlarda tek ayırım, komuta görevlisinin daima fazla ve arta kalan bir yetkisinin olması ve düzendeki iş uyuşmazlıklarını düzeltmek, karışıklığı önlemek ve bir çıkar yol bulmayı gerektiren benzer olaylar için tam yetkiye sahip bulunması olabilir. Diğer yandan, fonksiyonel görevlinin sadece özel fonksiyonunun uygun işleme yönünden göçerilmiş tek özel yetkiye sahip olduğu söylenebilir. Bu durumda terminolojideki «fonksiyonel organizasyon» deyimini yanlış bir deyim olmakta, söz konusu deyim her zaman «fonksiyonel komuta» organizasyonu şeklinde görülmektedir.

KURMAY KAVRAMI

Bir örgütte kurmay görevli, çoğu kez söylendiği gibi, yetki kullanmayan sadece öğüt veren bir kimsedir. Bununla birlikte gerçekten örgütte her görevli, onun verdiği öğüde saygı duymalıdır. Hiç kimse özel sorumluluk alanıyla ilgili olarak, onun verdiği öğüdün sorumluluğundan bağışık tutulmamalıdır. Örgüt görevlileri arasında her zaman yakın ve etkili işbirliği vardır. Genellikle de çok ve çeşitli olan danışma ile ilgili ilişkinin —çoğu kez karşılıklı— varlığı bir örgüt şemasında gereğince gösterilmiş ya da sınıflandırılmıştır. Bunlar genellikle biçimsel olmayan örgüt diye bilinen şeyi ortaya koyarlar. Kurmay görevlinin en önemli ödevini bilgi ve öğüt ile uğraşma oluşturmaktadır. Kurmayın özel sorumluluğu, onu almak için kendilerine hak ve yetki verilen bütün organlara, güvenilir bilgi sağlamak; yetkisi ise özel alanı içerisinde ilgili herkesten bilgi elde etmek yetkisidir. Aynı zamanda kendisinin genellikle bu bilginin anlamını açıklama, işe yarar biçime getirme ve bunu kullanma yönünde sağlık verip, yol gösterme gücü de vardır.

Komuta-Kurmay örgütünde komuta orunlarını elinde bulunduran organlar, belki kısa zaman aralıklarında işletmenin asıl çalışmasını sürdürmesi için alışlagelen gerekli bütün görevleri yerine getirirler. Kurmayın görevi, geleceği planlama, şimdiki durumu iyileştirme, geçmiş başarıyı değerlendirme ve özellikle son yıllarda önem kazanan dışardaki kurumlarla haberleşme bağıntılarının kurulup sürdürülmesine yardım etmektir. Bu gibi çalışmalar, alışıl-

mış günlük işlemler için gerekmediği halde, belirtilen amaçlara ulaşma ve verimli çalışmada işletmeye olanak sağlayabilecektir. Küçük bir örgütte ya da işletmede bu eylemler genellikle başyöneticinin kendisi tarafından yapılırlar, fakat geniş ya da çapraşık bir işletmede bunların diğerlerine geçilmesi ve daha sonra da örgüt yapısında resmen tanınıp, ayrılması gerekir.

FONKSİYONEL YETKİ KARŞISINDA KURMAY YETKİSİ

Bazı durumlarda derece farkı, nitelik farkından aşağı yukarı daha fazla olduğu için, fonksiyonel ve kurmay yetki arasındaki farkı ayırmak çoğu kez zordur. Fonksiyonel yetki, çok defa görüldüğü gibi, komuta görevlisinin buyruk ya da tam yetkisi ile kurmay görevlinin bilgi verme ya da danışma yetkisi arasında bir yerde bulunan yetkinin adıdır. Üst ile ast arasındaki ilişki, yönetici ile yönetilen arasındakinden daha çok öğretmen ile öğrenci arasındakine benzediği için, bu çoğu kez «öğretici yetki» diye anılır. Fonksiyonel yetki, uygulamada çoğunlukla yönerge, yöntem ve yönetmelikler şeklinde gönderilip kullanılır ve komuta görevlileri tarafından dağıtılması gerekli iş için kişisel buyruklar veya emirlerden çok daha fazla genyöntem ve yöntemlere ilişkindir. Fonksiyonel görevii, ne kişisel olmayan bir danışman, ne de kişisel bir üst'ür; Kendisi bir kerteye kadar yönetim ve güdelemeyi olduğu gibi kabul eder. TAYLOR'un Planında, bilindiği gibi, güdeleme özendirici bir ücret düzeni olarak ele alınmakta ve yönetim özel bir ustabaşı sorumluluğu olmaktadır.

Aynı örgütte bu üç türden görevli olduğu zaman, bunların değişik tiplerini ayırdetmek belki çok zor olacaktır. Genellikle fonksiyonel görevli, yüksek derecede ustalık gerektiren basmakalıp nitelikli eylemlerle ilgilenip, kesin programlar ve genyöntemlerde onayları alınan örgütün diğer organları üzerinde denetimde bulunurlar. Sık sık o bir program veya genyönteme ilişkin gözetimcidir ya da genyöntemlerin bir gözetimcisidir denmesi, onu faaliyetlerin ve teknik adamların bir gözetimcisi olan komuta görevlisinden ve bir bilgi gözetimcisi olan kurmay görevliden ayırır. Gerçek görevini yerine getirmekte serbest bırakılan kurmayların olduğu bir örgütte, sadece tüm alışlagelen eylemler ile yüksek derecede uzmanlık isteyen görevler olduğunda, bunlar fonksiyonel görevlilere verilmektedir. Kurmay kavramı, yardım için baş vurulmak ve komuta yöneticisine destek olmak üzere geliştirilmiş, yöneticinin bazı yüklerini

hafifleten özel görevler, bu tür görevlilere verilmiştir. Bu görevliler, komuta yöneticisinin sırasında gözü, kulağı, beyni ve bazı zamanlarda da dili olarak kabul edilmiştir. Bu durum karşısında, kurmay görevlinin kendi üst'ü olan komuta yöneticisine bağlılığı sıkı ve bir dereceye kadar da kişisel olmak zorundadır. Bu durumda, kurmay görevli bir üyesi olarak çalışmadığı komuta takımında kendi uzmanlık başarısını gerektiği gibi ortaya koyamaz veya komuta biriminin tüm işleyiş görünümünü kaybeder. Çünkü belli bir görevin denetiminde, fonksiyonel görevlinin taşıdığı göçerilmiş özel yetki ya da sorumluluğu olmayacaktır.

ÖRGÜT İLİŞKİLERİNDEKİ EVRİMLEŞME

Üç tür örgüt ilişkisindeki farklılıklar, genellikle işletmenin büyüme evreleri ile onun fonksiyonlarda daha ileri derecede uzmanlaşmaya uyarlanmasından ileri gelmektedir. Gerçekte bir tür ilişkinin diğerine umulan değişiklik ve bileşimlerle karışmasına yol açacak örgütlendirme, uyarlanma ile yeniden düzenlemede evrimsel bir sürecin olması gereklidir.

Dinamik bir toplumda büyüyen ve evrimleşen bir örgüt yapısının sorunlarını ve süreçlerini tanıyamama, örgütçülerin düştüğü en büyük yanılgılardan biridir. Bundan başka, yeni durumları ve ilişkileri yeterli olmayan kavramlar ve modası geçmiş sözcüklerle belirtme eğilimi, gelişen bir örgüt yapısının, bu örgütün üyelerince anlaşılabilen en büyük engellerinden biridir. Bu alanda, aynı sözcükleri kullanıp farklı kavramları anlatmak veya farklı sözcükler kullanıp aynı şeyleri demekten hangisinin en büyük engel olduğunu belirtmek son derece zordur.

İŞLEVCİLİK (FONKSİYONALİZM)

Son olarak işlevciliğe dikkat etmek gerekir. Çünkü genellikle, söz konusu kavramın uygulaması modern toplumun en büyük niteliklerinden biridir. İşlevcilik aslında toplumsal, endüstriyel ve hatta politik organizasyona uygulanan iş bölümünün ileri götürülmüş bir aşamasıdır. Örnek olarak Birleşik Amerika'nın hükümet düzeninde devlet federal ve mahallî hükümetler arasında bölünmekte; bunlar yasama, yargı ve yürütme dalları arasında yeniden ayrılmakta; yürütme de herbiri özel bir alanda fonksiyonel de-

netim yapan çeşitli departmanlar, bürolar ve komisyonlar arasında yeniden işbölümüne gidilmektedir. Herbiri özel bir görev yapan ve kendi fonksiyonunun başarısı için kanun sınırları içinde yetkisini kullanan kurumların, birliklerin ve mesleklerin çokluğu Amerikan toplumunun üstün bir özelliğidir. Özel kesimi de herbiri kendi fonksiyonunu bazı başarı ölçülerine göre denetleyen, ticaret birliklerinin, sendikaların, kurumların ve meslek örgütlerinin yer aldığı çok büyük karmaşık bir düzen özgülüştürmektedir (karakterize etmektedir).

Demokratik Amerikan toplumu, dikkat edilirse, ne komuta ne de komuta ve kurmay örgütü ilkelerine göre gelişmiştir. Komuta birliği, basamaklar sırası, tam yetki kurmay hizmeti v.b... askeri örgütten alınmıştır. Tepeden inmecilik (totalitarizm) bir taraftan THOMAS JEEFERSON'u diğer taraftan da ADAM SMİTH'i suçlamıştır.

Fonksiyonel görevli kavramı ilkin eski tip ya da din adamlarından başlayıp, bugünkü uygarlığın karakteristik meslek adamı oluncaya kadar gelişti. Bu meslek adamları, değişik amaçlar için görüşlerini birleştirmeye, becerilerini artırmaya ve bazı kontrol sınırları içinde mesleklerinin uygulamasını yapmaya tarihin erken dönemlerinde başlamışlardır. Eski loncalar, kapalı düzenler ve çoğu kez bu amaçlar için örgütlenmiş dernekler, sosyal ve ekonomik faaliyetin denetiminde üstün bir rol oynamışlardır. Daha sonra, meslek adamlarını yetiştirmek ve onları yeterlik derecelerine uygun biçimde belgelendirmek için okullar üniversiteler kurulmuştur. Yakın zamanlarda ise, meslek uygulamasının belli yönlerini denetlemek, sözgelimi; giriş şartlarını, bilgi alışverişini, başarı standartlarını, iş ahlakını, üyelerin karşılıklı desteğini, mesleki yükselmeyi ve zaman zaman da iş yükleri ile kazanç ölçülerini düzenlemek için çeşitli birlikler ve kurumlar meydana getirilmiştir.

Bu meslek birlikleri, çeşitli programları ve büroları aracılığı ile çağdaş endüstriye en önemli temel hizmetlerinden birini sağlamaktadırlar. Genellikle kendi özel fonksiyon alanında uzmanlaşan birliklerin, kendi çaplarında, uğraşı alanlarının her yönünde birtakım önderleri ve yüksek uzmanları bulunmaktadır. Yönetimde, yetenekli yeni üyeler, ileri teknik bilgi ve bazan da türsel sorunlarına çözüm elde etmek için bunlara başvurulabilmektedir. Bunlar bir bakıma endüstride ordunun savaş kollarına hizmet eden çeşitli teknik

karargahları ile aynı nitelikte hizmet görmektedir. Bununla birlikte, genel yönetim de bunların bilgisinin her kuruluşun tüm fonksiyonel uzmanlarındakinden üstün olacağı beklenmediği için, gözetim, değerlendirme ve denetlemede kuruluşlar kendi uzman kaynağını sağlama yoluna gitmektedir. Söz konusu birlikler kullanılarak, genel yönetimde yetki belli bir güven derecesiyle fonksiyonel uzmanlara göçerilmekte, böylece onların çeşitli fonksiyonel sorumlulukları yüklenme başarısını değerlemede bir kurumdan yararlanma olanağı çıkmaktadır.

Böylece, fonksiyonel kavram uzmanlaşma kavramıyla başlayıp, en aşağı yönetim orunu olan fonksiyonel ustabaşılık, ondan sonra daha yüksekteki fonksiyonlaşma ve fonksiyonel denetim gibi orunlara ve nihayet işlevcilikle daha geniş olan topluma kadar gitmektedir. Sonra bu kavram en azından sadece eylemlerin bölünmesinde değil, aynı zamanda bunların ilk ve son denetimlerinde de kullanılmaktadır.