

บทที่ 5

การจัดระเบียบบริหารงานแบบราชการ

การจัดระเบียบองค์การทางสังคม เป็นความพยายามในการกำหนดเงื่อนไขทางสังคม เพื่อสร้างและรักษาแบบแผนของการปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มสังคม โดยเฉพาะในสังคมปัจจุบันเป็นสังคมขนาดใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก จึงทวีความซับซ้อนในการดำเนินชีวิต ตลอดจนเป้าหมายที่พึงประสงค์ทั้งของบุคคลและกลุ่มสังคมปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบองค์การในรูปแบบของ “องค์การแบบราชการ” (Bureaucracy)

เราสามารถแยกลักษณะทั่วไปของการจัดระเบียบองค์การทางสังคมได้เป็น 2 แบบตามความแตกต่างของลักษณะแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคมภายในกลุ่มสังคมหนึ่ง ๆ ได้แก่ การจัดระเบียบองค์การที่มีโครงสร้างไม่เป็นทางการ (informal structure) และการจัดระเบียบทางสังคมที่มีโครงสร้างแบบทางการ (formal structure)

การจัดระเบียบองค์การทางสังคมที่มีโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ หรือโครงสร้างอุปนัย หมายถึง การก่อให้เกิดและดำรงรักษาแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคมภายในกลุ่ม โดยอาศัยกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทางสังคมซึ่งสมาชิกเรียนรู้ทำความเข้าใจและยอมรับร่วมกันได้ โดยไม่ต้องการกำหนดกฎเกณฑ์เหล่านั้นอย่างเป็นทางการ กฎเกณฑ์เหล่านี้เป็นสิ่งที่สมาชิกภายในกลุ่มยึดถือปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน โดยไม่ต้องมีข้อบังคับอย่างเป็นทางการ ตัวอย่างของการจัดระเบียบสังคมที่มีโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ ได้แก่ การรักษาแบบแผนความประพฤติ หรือการปฏิสัมพันธ์ในกลุ่มสมาชิกครอบครัว หรือญาติพี่น้อง หรือเพื่อนสนิท เป็นต้น

ในหลาย ๆ สถานการณ์ของชีวิตทางสังคม การจัดระเบียบองค์การสังคมที่มีโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ ไม่สามารถรับประกันความราบรื่นในการก่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในกลุ่มได้ เช่นถ้าเราใช้โครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ ในการจัดระเบียบกองทัพ บริษัทธุรกิจ หรือสถาบันการศึกษายุคปัจจุบัน สิ่งที่เป็นไปได้อย่างยิ่งว่าจะเกิดขึ้นคือ ความระส่ำระสายในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในกลุ่ม ความไม่แน่ใจว่าสมาชิกคน

หนึ่งควรจะมีปฏิสัมพันธ์ต่อสมาชิกคนอื่น ๆ อย่างไรภายใต้สถานการณ์หนึ่ง ๆ ดังนั้น ความสัมพันธ์ส่วนตัวเพียงประการเดียว จึงไม่สามารถรับรองว่า สมาชิกในกลุ่มเหล่านี้จะสามารถปฏิสัมพันธ์ได้อย่างมีแบบแผน การจัดระเบียบสังคมในกลุ่มเหล่านี้จึงต้องอาศัยการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีความแน่ชัดและเป็นทางการ สำหรับให้สมาชิกในกลุ่มยึดถือเป็นเครื่องนำทางการปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การจัดระเบียบสังคมแบบนี้เรียกว่า การจัดระเบียบทางสังคมที่มีโครงสร้างแบบทางการ หรือโครงสร้างรูปนัย ซึ่งเป็นแบบของการจัดระเบียบทางสังคมที่มีความสำคัญและถูกประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลายในสภาวะการณ์ของโลกปัจจุบัน อย่างไรก็ตามเราควรตั้งข้อสังเกตไว้ด้วยว่า แม้แต่ในกลุ่มสังคมที่มีโครงสร้างการจัดระเบียบทางสังคมแบบทางการอย่างค่อยข้างเคร่งครัด ก็ยังมักจะมีแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคมแบบไม่เป็นทางการแฝงอยู่ด้วย เช่น ในองค์การธุรกิจหนึ่ง ๆ มักจะมีการกำหนดหน้าที่ของผู้จัดการกับเลขานุการแยกแยะกันอย่างชัดเจน และเป็นทางการ แต่ในบางกรณี ความไว้เนื้อเชื่อใจในตัวเลขานุการอาจทำให้ผู้จัดการยินยอมให้เลขานุการทำหน้าที่แทนตนเองได้บ้าง เช่น ผู้จัดการอาจยินยอมให้เลขานุการรับผิดชอบแทนตนเองในการเลี้ยงรับรองลูกค้าบริษัท หรือแม้แต่ยินยอมให้เลขานุการเซ็นชื่อแทนตนเองได้ในบางกรณี อำนาจการกระทำของเลขานุการในกรณีเหล่านี้ ไม่ได้รับการกำหนดอย่างเป็นทางการในกฎเกณฑ์การปฏิบัติงานของบริษัท แต่เป็นวิถีปฏิบัติที่นำมาใช้และตกลงร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่างคู่อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง

การจัดระเบียบองค์การทางสังคมที่มีโครงสร้างแบบทางการ หรือโครงสร้างรูปนัย ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดระเบียบองค์การทางสังคมที่มีโครงสร้างแบบทางการมีความสำคัญ และถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในการจัดแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคมภายในกลุ่มต่าง ๆ จำนวนมากในปัจจุบัน องค์การทางสังคมแบบทางการที่พบได้ทั่วไปในชีวิตทางสังคมยุคปัจจุบัน ได้แก่ องค์การทางสังคมแบบราชการ การจัดระเบียบองค์การทางสังคมแบบราชการ มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความเป็นสังคมซับซ้อน ความเป็นสังคมสมัยใหม่และสังคมอุตสาหกรรม

เมื่อพูดถึงระบบราชการแล้ว ทำให้คนไทยทั่ว ๆ ไปเข้าใจและวาดภาพพจน์เกี่ยวกับระบบราชการว่า "เป็นหน่วยงานซึ่งมีข้าราชการเป็นตัวจักรกลสำคัญของระบบการบริหารงานของข้าราชการจะต้องยึดถือกฎระเบียบต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด ทำให้ประชาชนผู้มาติดต่อกับหน่วยราชการ ต้องเสียเวลาเป็นอย่างมากในการดำเนินเรื่องราวแต่ละครั้ง แต่ถ้าผู้มาติดต่อกับ

หน่วยราชการต้องการความรวดเร็วก็ย่อมสามารถจะทำได้โดยอาศัยการให้สินจ้างรางวัลเป็นพิเศษแก่ข้าราชการ หรือรู้จักข้าราชการคนใดคนหนึ่งเป็นการส่วนตัว ข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินเรื่องก็สามารถตีความของกฎระเบียบให้เป็นประโยชน์แก่ตนเองและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ ในสายตาของประชาชน จึงมีค่านิยมเกี่ยวกับการเข้ารับราชการไว้สูงมาก เพราะอาชีพข้าราชการเป็นอาชีพที่มีมั่นคง เป็นที่มาของชื่อเสียงเกียรติยศ อำนาจและเงินทอง" นั้นเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการของคนไทยโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีส่วนถูกต้องและผิดพลาดบ้าง

คำว่า Bureaucracy เป็นศัพท์ที่ de Gournay บัญญัติขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1745 โดยเอาคำว่า Bureau (ซึ่งแปลว่าสำนักงานหรือที่ทำงาน) มารวมกับคำว่า "Gracy" ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษากรีก (หมายถึงกฎเกณฑ์) de Gournay ตั้งใจจะให้คำว่า Bureaucracy หมายความว่ากฎเกณฑ์ของเจ้าหน้าที่สำนักงาน

คำว่า Bureaucracy ในความหมายที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดระเบียบทางสังคม ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังโดย แมกซ์ เวเบอร์ ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ผู้เสนอความคิดที่เป็นรากฐานหลายประการในวิชาสังคมวิทยา ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษ 1800 ใช้แนวทางการวิเคราะห์ "ตัวแบบอุดมคติ" (Ideal type) ในการศึกษาการจัดระเบียบองค์การทางสังคมแบบทางการ แล้วสรุปเสนอความคิดเกี่ยวกับลักษณะเชิงอุดมคติขององค์การแบบราชการดังกล่าว Ideal type คือ แบบจำลองของปรากฏการณ์ทางสังคม ว่ามีส่วนประกอบอะไรบ้าง และส่วนประกอบดังกล่าวจะต้องสามารถพบได้ทั่วไปในปรากฏการณ์นั้น ๆ อย่างไรก็ตาม แบบชนิดในอุดมคติดังกล่าวไม่จำเป็นจะต้องเป็นองค์ประกอบที่สมบูรณ์ที่สุดของปรากฏการณ์นั้น เนื่องจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น อาจมีลักษณะเฉพาะอย่างเป็นของตัวเอง ตัวแบบในอุดมคติจึงเป็นเพียงแบบจำลองกว้าง ๆ เพื่อเป็นกรอบข่ายของการศึกษาปรากฏการณ์ดังกล่าว โดยเวเบอร์ เห็นว่า การคาดคะเนพฤติกรรมของมนุษย์อย่างถูกต้องเห็นเป็นไปได้อย่างยากมาก เพราะบางครั้งพฤติกรรมของบุคคลขึ้นอยู่กับอารมณ์ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องสร้างอำนาจที่ชอบธรรมขึ้นมา เพื่อขจัดอุปสรรคในด้านการตัดสินใจที่ต้องพึ่งอารมณ์ของบุคคล เวเบอร์ ผนวกความคิดของเขาเกี่ยวกับประเภทของ "อำนาจโดยชอบ" (authority) กับ "ความสมเหตุสมผล" (rationality) เข้าเป็นพื้นฐานในการเสนอความคิดสรุปลักษณะเชิงอุดมคติขององค์การทางสังคมแบบราชการ

เวเบอร์ เห็นว่า บัณฑิตบุคคลบางคนมีอำนาจเหนือผู้อื่นในการบังคับหรือจูงใจให้บุคคลอื่นกระทำการตามที่ตนปรารถนา บุคคลที่ยินยอมกระทำการต่าง ๆ อย่างเต็มใจตามความต้องการของบุคคลอื่น เป็นบุคคลที่ยอมรับและตกอยู่ภายใต้ " อำนาจโดยชอบ " (legitimate authority) อำนาจโดยชอบในสังคม แบ่งได้เป็น 3 ประเภท ตามลักษณะของรากฐานที่รองรับการเกิดอำนาจดังกล่าว ได้แก่

1. ธรรมเนียมอำนาจ (Traditional authority) อำนาจที่ได้รับการยอมรับในสังคมบนพื้นฐานของค่านิยม จารีตประเพณี และความเชื่อที่สะสมมาตามกาลเวลาจนเกิดเป็นความชอบธรรม อำนาจโดยธรรมประเภทนี้ได้แก่ อำนาจสงฆ์ในการสั่งสอนฆราวาส อำนาจของผู้ปกครองหรือญาติผู้ใหญ่ที่มีเหนือลูกหลาน เป็นต้น

2. บารมีอำนาจ (Charismatic authority) คือ อำนาจที่ได้รับในสังคมบนพื้นฐานของความเด่นเชิงบุคลิกภาพ หรือความสามารถพิเศษเฉพาะตัว ตัวอย่างของอำนาจโดยชอบธรรมประเภทนี้ ได้แก่ อำนาจของรัฐบุรุษคนสำคัญ ๆ ในการชักจูงใจให้มหาชนปฏิบัติตามนโยบายของตน เช่น อำนาจของฮิตเลอร์ในการนำพรรคนาซีและชาวเยอรมันเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 อำนาจของมหาตมะคานธีในการนำชาวอินเดียต่อต้านระบบจักรวรรดินิยมอังกฤษ เป็นต้น

3. ตรรก - นิติอำนาจ (Rational - legal - authority) คือ อำนาจที่ได้รับการยอมรับในสังคมบนพื้นฐานของระเบียบกฎเกณฑ์อย่างเป็นทางการ เช่น อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการสั่งการบริหารประเทศ อำนาจของผู้พิพากษาในการพิจารณาและตัดสินลงโทษผู้กระทำผิด เป็นต้น

เวเบอร์ เห็นว่าอำนาจโดยชอบธรรมบนพื้นฐานของระเบียบกฎเกณฑ์ที่แน่นอน เป็นอำนาจที่มีความสมเหตุสมผลสอดคล้องกับสมัยใหม่ และความสมเหตุสมผลเชิงกฎเกณฑ์ดังกล่าวคือ องค์ประกอบสำคัญของการจัดองค์การแบบ Bureaucracy เป็นผลให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ด้วยวิถีทางที่มีประสิทธิภาพที่สุด

ลักษณะขององค์การแบบราชการ

องค์การแบบราชการในอุดมทัศน์ของแมกซ์ เวเบอร์ มีลักษณะดังต่อไปนี้

1. มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามตำแหน่งต่าง ๆ อย่างชัดเจน โดยคำนึงถึงความชำนาญพิเศษในแต่ละตำแหน่งที่ได้กำหนดขึ้น
2. มีการแบ่งชั้นอำนาจหน้าที่ลดหลั่นกันของบุคลากรหรือแผนกต่าง ๆ อย่างชัดเจนเป็นทางการ
3. บุคลากรได้รับการคัดเลือกเข้าปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมในแง่คุณสมบัติและความสามารถเชิงวิชาชีพ
4. แต่ละตำแหน่งภายในองค์การแบบราชการ จะมีกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ รองรับการทำงาน และในการทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ แต่ละตำแหน่งจะมีการกำหนดรายละเอียดของงาน
5. บุคลากรในองค์การได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าจ้าง / เงินเดือน อัตราค่าจ้างขึ้นอยู่กับตำแหน่งหน้าที่ภายในระบบชั้นอำนาจขององค์การ โดยทั่วไปบุคลากรมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเมื่อพ้นจากตำแหน่ง
6. โครงสร้างอำนาจในองค์การเปิดโอกาสให้มีการเลื่อนตำแหน่งได้
7. บุคลากรทุกคนตกอยู่ภายในระเบียบวินัยที่เป็นแบบแผนเดียวกัน
8. งานของบุคลากรในองค์การมีลักษณะเป็นอาชีพหลักของบุคคลนั้น
9. สมาชิกภายในองค์การจะปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ (authority) ไม่ใช่การบริหารโดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก

จากที่กล่าวมา จะพบว่าองค์การแบบราชการ เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นมาบนรากฐานของกฎระเบียบต่าง ๆ อำนาจหน้าที่ที่ถูกต้องตามกฎหมาย สายบังคับบัญชา การแบ่งงานกันทำ มีข้าราชการเป็นผู้บริหารงาน โดยเฉพาะข้าราชการจะต้องบริหารไปตามกฎระเบียบที่ได้กำหนดไว้ ห้ามมิให้ข้าราชการบริหารงานโดยใช้อารมณ์ หรือความสัมพันธ์ส่วนตัว วัตถุประสงค์สำคัญของ แมกซ์ เวเบอร์ ในการจัดรูปแบบขององค์การให้เป็นในลักษณะเช่นนี้เพื่อสร้างความ เป็นระเบียบ ความมั่นคง จัดให้มีองค์การที่มีเหตุผลสอดคล้องกับการขยายตัวขององค์การ องค์การจึงมีลักษณะเป็น Mechanistic organization เนื่องจาก เวเบอร์ ไม่ได้กล่าวถึงการทำงานเป็นกลุ่ม ความสัมพันธ์ส่วนตัวของข้าราชการ หรือความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมเพราะ เวเบอร์ ไม่ให้ความสนใจในส่วนที่เป็นองค์การไม่เป็นทางการ หรือองค์การอรูปนัย ทั้ง ๆ ที่ยอมรับกันในหมู่นักพฤติกรรมศาสตร์ว่า มนุษย์มีอารมณ์ ความรู้สึก และมีแนวโน้มจะรวมกลุ่มกันอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อตอบสนองความต้องการทางสังคมบางประการ เช่น ความภูมิใจ ความรู้สึกเป็นพวกพ้อง ซึ่งโครงสร้างที่เป็นทางการขององค์การแบบราชการ เช่น กฎระเบียบต่าง ๆ สายการบังคับบัญชา ไม่อาจตอบสนองความต้องการด้านนี้ได้

ผลจากการที่มนุษย์มีความต้องการต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา และประกอบกับการขยายตัวขององค์การ เป็นปัจจัยทำให้องค์การแบบไม่เป็นทางการเกิดขึ้น เช่น เมื่อองค์การแบบราชการมีการขยายตัวเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหม่ สมาชิกมีจำนวนมากการใช้กฎระเบียบต่าง ๆ เข้าควบคุมบทบาทพฤติกรรมของสมาชิกย่อมไม่ทั่วถึง องค์การอรูปนัยหรือการอยู่เป็นกลุ่ม จึงได้เกิดขึ้นมา เพื่อลดช่องว่างของกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้นมาเป็นทางการขององค์การแบบไม่เป็นทางการหรือกลุ่มจะสร้างบรรทัดฐานของกลุ่ม (group norms) เพื่อทำหน้าที่ควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การอันเป็นเครื่องมือช่วยให้เป้าหมายขององค์การที่ได้จัดทำขึ้นอย่างเป็นทางการ (formal goals) บรรลุผล ด้วยเหตุนี้ นักสังคมวิทยาส่วนใหญ่จะพิจารณาว่า องค์การแบบไม่เป็นทางการเป็นกลุ่มปฐมภูมิ (primary group) โดยองค์การแบบไม่เป็นทางการจะเกี่ยวข้องและมีผลบังคับอารมณ์พฤติกรรมของสมาชิกของกลุ่มในทุกแง่ทุกมุมเพื่อช่วยให้เป้าหมายขององค์การบรรลุผล และเมื่อพิจารณาองค์การแบบราชการ จะเป็นการรวมกลุ่มโดยกฎระเบียบขององค์การ ซึ่งเกี่ยวข้องมีอิทธิพลบังคับสมาชิกได้เป็นบางส่วน ซึ่งเราเรียกองค์การแบบราชการว่าเป็นกลุ่มทุติยภูมิ (secondary group)

กลุ่มไม่เป็นทางการหรือองค์การอุบัตยที่เกิดขึ้น ก่อให้เกิดประโยชน์ในหลายด้าน ๆ เช่น

ประการแรก เป็นรางวัลตอบสนองให้แก่สมาชิกในองค์การในด้านจิตใจทำให้สมาชิกเกิดความอบอุ่นใจว่าตนมีเพื่อนร่วมงานมีพวกพ้องที่จะช่วยเหลือตน ถ้าเกิดความเดือดร้อน ทำให้สมาชิกในองค์การแบบราชการเกิดความภาคภูมิใจที่กลุ่มยอมรับในความสามารถที่ตนมีอยู่

ประการที่สอง องค์การแบบไม่เป็นทางการ จะช่วยลดช่องว่างของกฎหมาย เพราะกฎระเบียบที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการไม่อาจครอบคลุมปัญหาได้ทุกแง่ทุกมุม เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นเราสามารถใช้อำนาจไม่เป็นทางการเข้าแก้ไขปัญหาก็ได้

ประการที่สาม ช่วยในการบริหารงานให้รวดเร็ว คล่องตัว ถ้าจะให้งานแต่ละอย่างเดินไปตามสายการบังคับบัญชาแล้ว ความล่าช้าก็อาจเกิดขึ้นได้ ชาวสารจากกลุ่มที่ไม่เป็นทางการจะทำให้งานคล่องตัวขึ้น

ตัวอย่างที่แสดงถึงอิทธิพลต่าง ๆ ที่เกิดจากองค์การแบบไม่เป็นทางการ หรือกลุ่มแบบไม่เป็นทางการ ที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างขององค์การที่ได้กำหนดไว้อย่างเป็นทางการ หรือกลุ่มแบบทางการ คือการวิจัยที่มีชื่อเสียงมาก โดยในปี ค.ศ. 1930 (พ.ศ. 2473) เอลตัน มาโย (Elton Mayo) นักจิตวิทยา ซึ่งเป็นอาจารย์สอนอยู่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด สหรัฐอเมริกาและคณะของเขา ได้ศึกษาประสิทธิภาพการทำงานของโรงงานเรื่องหนึ่งเรียกว่า การศึกษาฮอว์ธอร์น (Hawthorn Studies) เป็นการทดลองโดยใช้พื้นฐานของมนุษยธรรมและจิตวิทยาในงานอุตสาหกรรม คณะวิจัยของมาโย ได้ศึกษาสภาพแวดล้อมทางกายภาพในการทำงาน โดยมีจุดประสงค์เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตกับปัจจัยทางกายภาพในการทำงาน ซึ่งได้แก่แสงสว่างในการทำงาน การหยุดพักงาน ทิศนคติของคนงานที่มีต่อผู้บริหาร และการทดลองการทำงานเป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งผลการวิจัยสรุปได้ว่า คนงานเป็นปัจจัยสำคัญที่แตกต่างจากปัจจัยการผลิตอื่น ๆ การทำงานมิได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางกายภาพอย่างเดียว

แต่ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางสังคมในองค์กรด้วย ความพึงพอใจในการทำงาน มีอิทธิพลต่อการทำงานมากกว่าผลตอบแทนที่เป็นเงิน

จากผลการวิจัยและการทดลอง มาโยชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างที่เป็นกลุ่มไม่เป็นทางการนั้นมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานมาก คนงานในโรงงานดังกล่าวมีการพัฒนากลุ่มปฐมภูมิขึ้นมากันเองพร้อมกับการสร้างบรรทัดฐานภายในกลุ่มขึ้นมาเอง ตัวอย่างของบรรทัดฐานได้แก่ การที่ผู้ทำงานในกลุ่มเดียวกันจะต้องไม่ทำงานเร็วหรือมากเกินไปอันมีผลต่อภาพพจน์ของกลุ่ม เพราะหากทำงานมากเกินไปจนเป็นผลให้อีกกลุ่มหนึ่งต้องเร่งทำตามด้วย นอกจากนี้บรรทัดฐานที่ว่าจะต้องไม่รายงานเพื่อนร่วมงานในทางที่ไม่ดีต่อผู้เป็นนาย

กลุ่มปฐมภูมิในรูปของกลุ่มคนงานในโรงงาน มีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรฐานว่า แต่ละคนควรทำงานกัน得多มากเพียงใด จึงจะเข้าลักษณะงานที่เหมาะสมของแต่ละวัน อนึ่งมีการค้นพบด้วยว่ากลุ่มทุติยภูมิหรือกลุ่มแบบทางการมีระบบงานที่เป็นทางการ และมีกฎเกณฑ์มากจนบางครั้งทำให้มีขั้นตอนมากเกินไป และทำให้เกิดผลเสียต่อประสิทธิภาพ แต่โดยที่กลุ่มไม่เป็นทางการภายในกลุ่มทางการ ทำให้การดำเนินงานสะดวกและรวดเร็วขึ้นได้ ทั้งนี้โดยอาศัยความคุ้นเคยและความไว้วางใจกันเป็นหลัก เช่น ไม่ต้องรอให้มีการทำหนังสือเป็นทางการมาล่วงหน้าตามกำหนดเวลาเพื่อมีการอนุมัติ แต่ดำเนินการไปก่อนโดยอาศัยข้อตกลงหรือคำขอรับรองโดยวาจา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ภายใต้โครงสร้างองค์กรอย่างเป็นทางการข้างต้น มักจะปรากฏว่ามีการอ้างถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวในทางที่ขัดกับกฎระเบียบขององค์กร หรือไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร เช่น การเล่นพรรคเล่นพวกเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ หรืออำนาจส่วนตัวหรือของกลุ่ม การยึดถือตัวบุคคลเป็นหลักหรือการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวดังกล่าวมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพ หรือเป้าหมายขององค์กร และเป็นปัญหาที่นำไปสู่การขัดแย้งและการคอร์รัปชัน

อนึ่ง การดำเนินงานในระดับนโยบายและบริการขององค์กรใหญ่ ๆ มักขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของคณะกรรมการ ซึ่งมีสมาชิกไม่กี่คน คณะกรรมการหลายคณะมีลักษณะ การดำเนินการแบบปฐมสัมพันธ์ คือ อาศัยความคุ้นเคยเป็นสำคัญ ในกรณีเช่นนั้นก็มักทำให้ การวางนโยบายและการบริหารมีความคล่องตัว คือ รวดเร็วขึ้น แต่ทั้งนี้อาจจะเป็นไปได้ทั้งใน แง่ดีและในแง่ไม่ดี ในแง่ดี คือ ช่วยให้มีประสิทธิภาพสูงด้วยการใช้ความประนีประนอมในการ ประสานงานกัน เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์กร แต่ในแง่ไม่ดีก็อาจมีขึ้นได้ เช่น มีการ ช่วยเหลือสมัครพรรคพวกหรือญาติของตนเอง ผู้ซึ่งไม่มีความสามารถแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง สำคัญ เป็นต้น (บรรพต , 2526 : 169)

การศึกษาถึงกลุ่มไม่เป็นทางการและบรรทัดฐานของกลุ่มดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นในการจัดระเบียบขององค์กรแบบราชการ ทั้งนี้เพราะคนงานหรือคนในองค์กรแบบทาง การก็เหมือนกับมนุษย์อื่น ๆ ที่ต้องการได้รับการยอมรับว่าตนเองนั้นมีความหมาย รวมทั้งมีความ สำคัญในหน่วยงาน ไม่ต้องการถูกมองว่าตนเองเป็นเสมือน "จักรกล" ซึ่งถูกใช้ประโยชน์มากเท่าที่ จะมากได้ โดยปราศจากการเอาใจใส่จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในขณะที่กระบวนการสร้างความสม เหตุสมผล (rationalization) ซึ่งเป็นพื้นฐานรองรับการจัดระเบียบขององค์กรแบบราชการ มีจุดมุ่ง หมายที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของงาน โดยพิจารณาบุคลากรแต่ละคนที่ทำงานว่าเป็นเพียง "จักร กล" ส่วนหนึ่งของทั้งระบบงาน ผลกระทบของกระบวนการสร้างความสมเหตุสมผลดังกล่าวได้แก่ การลดภาวะความเป็นมนุษย์ (Dehumanization) เช่นทำให้คนงานขาดความรู้สึกภาคภูมิใจใน การทำงานของตน หรือทำให้คนงานต้องทำงานภายใต้การกำหนดของจังหวัดการทำงานของ เครื่องจักร อย่างไรก็ตาม องค์กรแบบราชการในอุดมทัศน์ของแมกซ์ เวเบอร์ ก็มีอิทธิพลต่อ การจัดระเบียบขององค์กรในปัจจุบัน ทั้งภาครัฐและเอกชน