

مدیریت دولتی و اعتماد عمومی

دکتر سیدمهدی الوانی^۱ - حسن دانایی فرد^۲

چکیده مقاله

اعتماد عمومی یکی از سرمایه‌های اجتماعی است که وحدت را در سیستم‌های اجتماعی، ایجاد و حفظ نموده و ارزش‌های دموکراتیک را پرورش می‌دهد. اعتماد، شهروندان را به نهادها و سازمان‌هایی که نمایندگان آنها هستند پیوند می‌دهد و بدین طریق مشروعیت و اثربخشی دولت دموکراتیک افزایش می‌یابد. در این مقاله ضمن تعریف، بیان اهمیت، و نوع‌شناسی اعتماد عمومی در قالب انواع اعتماد اعتباری، اعتماد متقابل و اعتماد اجتماعی، راه‌کارهای اعتماد سازی میان دولت و شهروندان تبیین می‌گردد. همچنین بر این نکته تأکید می‌شود که تنها سطح متوسطی از اعتماد، کارکردی و سازنده است؛ بدین معنی که اعتماد احساسی و افراطی مردم نسبت به دولت و مدیران دولتی، مانع نقد و اصلاح عملکرد آنها می‌شود و کاهش اعتماد عمومی نیز مشروعیت نظام سیاسی و مدیریت دولتی را زیر سؤال می‌برد.

واژه‌های کلیدی

اعتماد عمومی^۳ - سرمایه اجتماعی^۴ - اعتماد اعتباری^۵ - اعتماد متقابل^۶ -

۱- استاد گروه مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبایی

۲- دوره دکتری مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبایی

3- Public Trust

4- Social Capital

5- Fiduciary Trust

اعتماد اجتماعی^۷ - مشروعیت نظام سیاسی^۸.

مقدمه

اعتماد، اهمیت نظری و عملی مهمی برای مطالعه سازمان‌های دولتی در بردارد (Nachmias, 1985: 133-143). علیرغم ادبیات وسیعی که درباره کاربردهای اعتماد در زندگی سازمانی وجود دارد، تحقیقات نظام‌مند معدودی در زمینه عوامل مؤثر بر اعتماد درون سازمانی و اعتماد عمومی انجام شده است (Carnevale & Wechsler, 1992: 471).

برخی از صاحب‌نظران مدعی هستند که اعتماد نوعی ساز و کار انسجام‌دهنده است که وحدت را در سیستم‌های اجتماعی ایجاد و حفظ می‌کند (Blau, 1964; Barber, 1983) و به مثابه پدیده‌ای است تسهیل‌گر که باعث بهره‌وری بیشتر سازمان‌ها می‌شود (Bennis & Nanus, 1985). اعتماد، به عملکرد اثربخش منجر می‌شود زیرا تبادل اطلاعات مرتبط و مناسب بین شهروندان و سازمان‌ها را تشویق می‌کند. اعتماد، ارزش‌های دموکراتیک را پرورش می‌دهد (Bernstein, 1980) و نقش انکار ناپذیری در تحقق اثربخشی کلان سازمانی ایفا می‌کند (Culbert & McDonough, 1985) و عامل بسیار مهمی در کارآیی و اثربخشی گروه‌های اجتماعی است (Golembiewski & Mcconkie, 1993). اندیشمندان مدیریت، اعتماد را عامل مهمی در همکاری و تعارض (Loomis, 1959; Sherif, 1966)، سبک‌های رهبری (Likert, 1967)، پیش‌فرض‌های مدیریتی نسبت به کارکنان (McGregor, 1960)، ارضاء نیازها (Maslow, 1954)، تغییر و بالندگی سازمانی (Golembiewski, 1986)، مشارکت (Miles & Ritchie, 1984)، ارتباطات (O'Reilly & Millinger, 1956) (Roberts, 1967)، استرس و تحلیل رفتگی (Golembiewski, 1983) و قراردادهای اجتماعی (Argiris, 1960; Levinson, 1962; Schein, 1980) می‌دانند.

بر این اساس اعتماد (شامل انواع اعتماد اعتباری، متقابل و اجتماعی) عامل پیوند

6- Mutual Trust

7- Social Trust

8- Legitimacy of Political System

شهروندان و سازمان‌های دولتی بوده و مدیریت دولتی اثربخش منبعث از این پیوند و اعتماد دو طرفه است. از این رو اعتماد عمومی بر کیفیت مدیریت دولتی تأثیر زیادی خواهد داشت. این اعتماد یکی از ارزشمندترین سرمایه‌های اجتماعی است که مخدوش شدن آن هزینه بسیار سنگینی بر نظام سیاسی تحمیل خواهد کرد. بر این اساس افول اعتماد یکی از مسایل محوری در سیاست‌های دولت‌های امروزی است (Ruscio, 1996: 1). اعتماد عمومی برای دموکراسی، حایز اهمیت فراوان است. اعتماد، شهروندان را به نهادها و سازمانهایی که باید نمایندگان آنها باشند (Bianco, 1994) پیوند می‌دهد و بدین طریق هم مشروعیت و هم اثربخشی دولت دموکراتیک افزایش می‌یابد (Braithwaite & Levi, 1998; Gamson, 1968). اما اعتماد چیست؟ در ابتدای بحث لازم است به معنا و مفهوم اعتماد پرداخته شود.

تعریف اعتماد عمومی

بررسی ادبیات موجود بر فقدان تعریف دقیقی از معنای واژه اعتماد حکایت دارد (Bhattacharya & Devinnery, 1998: 459). تعریف اعتماد در فرهنگ انگلیسی اکسفورد به شرح زیر است:

- اطمینان یا اتکاء به برخی از ویژگی‌ها یا خصایص یک شخص یا سازمان؛
- پذیرفتن یا اعتبار دادن به شخص یا سازمان بدون بررسی و دریافت شواهد و قرائن؛
- باور یا اعتقاد یا اتکاء به صداقت یک فرد یا سازمان؛
- داشتن انتظارات مطمئن نسبت به فرد یا سازمان؛
- صداقت، درستی و وفاداری.

اعتماد به عنوان یکی از محورهای مهم فلسفه اجتماعی و اخلاقی ریشه در سال‌های دیرینه تاریخ بشر دارد. تعاریف متعددی از واژه اعتماد ارائه و در گذر زمان دستخوش تغییر قرار گرفته است. علیرغم گستردگی و عمق این ادبیات و تلاش‌های نسبتاً جدید بایر (Baier, 1986)، بلا (Blau, 1964) لاهمن (Luhman, 1979)، ویلیامسون (Williamson, 1993) و ذاکر (Zucker, 1986) برای ارائه تعریف ثنوریک مناسبی از اعتماد، کماکان حضور پدیده اعتماد در ادبیات سازمان‌های دولتی کم رنگ است. برخی از

صاحب‌نظران حتی هنگام استفاده از مفهوم اعتماد، تعریف آن را فراموش کرده‌اند. به علت چنین پیشینه‌ای، رویکردهای متفاوتی نسبت به مفهوم اعتماد وجود دارد. در تعاریفی که از اعتماد ارائه می‌گردد به طور معمول از انتظارات یا باورهای ذکر می‌شود که افراد دوست دارند دیگران به طریقی قابل پیش‌بینی (Luhman, 1979) و نه صرفاً در راستای منفعت شخصی خود نشان دهند. به عبارت دیگر ما به دیگران اعتماد می‌کنیم تا منافع‌مان را در نظر بگیرند. اگر این افراد صرفاً منفعت طلب باشند این حالت نسبت به آنها شکل نمی‌گیرد؛ لذا اگر طرف مورد اعتماد فقط نفع شخصی خود را ببیند اعتماد مفهومی پیدا نمی‌کند. به زعم مارچ و آلسن، ایده محوری اعتماد این است که اعتماد بر نوعی انتظار استوار است (March & Olsen, 1989: 27). تخطی از این انتظارات، اعتماد را مخدوش می‌سازد، اما ضرورتاً بی‌اعتمادی ایجاد نمی‌کند. به اعتقاد ذاکر بی‌اعتمادی وقتی ایجاد می‌شود که بدگمانی بروز می‌کند و در نتیجه بی‌توجهی به برخی از انتظارات در یک مبادله دو طرفه، احتمالاً به دیگر مبادلات تعمیم داده می‌شود (Zucker, 1986: 59).

با عنایت به تعاریف فوق می‌توان گفت:

- ۱- اعتماد نمی‌تواند در محیط مطمئن وجود داشته باشد و اگر چنین باشد، بسیار جزئی است. بنابر این اعتماد در محیطی نامطمئن و ریسک‌زا وجود دارد؛
 - ۲- اعتماد منعکس‌کننده جنبه‌ای از پیش‌بینی است یعنی نوعی انتظار است؛
 - ۳- اعتماد در محیطی مبتنی بر روابط متقابل وجود دارد یعنی در یک وضعیت دو طرفه شکل می‌گیرد؛
 - ۴- اعتماد پدیده مطلوبی است. وقتی از اعتماد سخن رانده می‌شود در واقع از احتمال پیامدهای مثبت سخن می‌گوییم نه پیامدهای منفی.
- بنابر این می‌توان اعتماد را نوعی انتظار نتایج مثبت دانست که یک طرف می‌تواند بر مبنای اقدام مورد انتظار طرف دیگر، در یک تعامل که مشخصه اصلی آن عدم اطمینان است، دریافت نماید. این تعریف، تعریف کاملی است زیرا:
- الف) در محیطی که عدم اطمینان وجود دارد، شکل می‌گیرد؛
 - ب) بیانگر نوعی انتظار است که امکان تخطی از آن وجود دارد؛

ج) میزانی از اعتماد به طور مستقیم به میزانی از انتظارات، پیوند می خورد؛

د) مستلزم دو یا چند طرف است؛

ه) به نتایج مطلوب مرتبط می شود، نه نتایج منفی.

بر این اساس وقتی سخن از اعتماد عمومی به میان می آید بدین معنی است که عامه مردم انتظار دارند مقامات و کارکنان سازمان های دولتی با اقدامات خود در تعامل با عامه که در این تعامل نوعی عدم اطمینان و عدم شناخت از نحوه انجام امور در سازمان های دولتی وجود دارد، به انتظارات آنها پاسخ دهند. به عبارت دیگر اعتماد عمومی یعنی انتظار عموم از دریافت مثبت پاسخ به خواسته هایشان از طرف متولیان امور عمومی. لذا اعتماد به عنوان مبنایی برای نظم اجتماعی در رشته ها و سطوح تحلیلی مختلف راه یافته است. درک اینکه چرا مردم اعتماد می کنند و همین طور اینکه چگونه اعتماد، روابط اجتماعی را شکل می دهد محور مهم بحث روانشناسان (Worchel, 1979)؛ جامعه شناسان (Gambetta, 1988)، اندیشمندان سیاسی (Barber, 1983)؛ اقتصاددانان (Axelrold, 1984)؛ انسان شناسان (Ekeh, 1974) و محققان رفتار سازمانی (Kramer & Tyler, 1996) بوده است. همچنین اعتماد عمومی یکی از محورهای اصلی نظریه های دولت و نظریه های سازمان دولتی در مدیریت دولتی است.

دلایل عمومی افول اعتماد عمومی

در سال های اخیر در بسیاری از کشورهای جهان مسأله اعتماد، اعتماد سازی، احیاء اعتماد عمومی و حفظ آن، محور بحث محافل علمی و سیاسی بوده است. بررسی ها نشان می دهد که برخی از دلایل کلی کاهش اعتماد عمومی به شرح زیرند:

۱ - افول جهانشمول اعتماد عمومی

بررسی ها نشان می دهد که اعتماد عمومی بسیاری از مردم در بسیاری از کشورهای جهان رو به کاهش است و این بی اعتمادی شامل دولت، سازمان های دولتی، خدمات دولتی و مقامات محلی است.

به گفته استونسیفر (Stonecipher, 1998: 10) نسبت شهروندان آمریکایی که معتقدند دولت فدرال بر اساس مصالح ملی انجام وظیفه می‌کند از ۷۵ درصد در سال ۱۹۶۴ به ۲۰ درصد در سال ۱۹۹۴ و ۶ درصد در اواخر دهه ۱۹۹۰ رسیده است. در انگلیس نسبت شهروندانی که بین سال‌های ۱۹۸۸-۱۹۸۶ معتقد بودند دولت کارهایش را به نحو صحیح و در جهت منافع ملی انجام می‌دهد از ۵۷ درصد به ۵۶ درصد در بخش خدمات بهداشتی و از ۳۶ درصد به ۲۹ درصد در بخش حمل و نقل و از ۷۳ درصد به ۶۹ درصد در بخش خدمات پلیس کاهش یافته است (Haque, 1998: 96-114). در کانادا و نروژ نیز روندهای اخیر بیانگر افول اعتماد عمومی نسبت به نهادها و سازمان‌های دولتی بوده است (Landry, 1993: 335-349). بر اساس تحقیقات انجام شده در دهه ۱۹۹۰، ۳۸/۱ درصد مردم استرالیا نسبت به خدمات دولتی ارائه شده نسبت به سال‌های قبل بی‌اعتمادترند. در بلژیک ۲۷/۷ درصد مردم نسبت به نظام اداری حداقل اعتماد را دارند. در ایتالیا ۹۰-۷۰ درصد خواستار برچیدن برخی از وزارتخانه‌ها هستند. در ژاپن بسیاری از فارغ‌التحصیلان دانشگاهی، کار در بخش خصوصی را نسبت به خدمات دولتی ترجیح می‌دهند (Pempel & Muramatsu, 1995). مطالعات تجربی فوق بیانگر رشد نارضایتی و بی‌اعتمادی مردم نسبت به خدمات دولتی در کشورهای پیشرفته سرمایه‌داری است.

روند کاهش اعتماد عمومی نسبت به سازمان‌های دولتی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نیز به چشم می‌خورد. در برزیل و مکزیک، نتایج افکار سنجی و نتایج انتخابات منتشر شده در نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ نشان می‌دهد که مردم نسبت به نحوه ارائه خدمات بخش دولتی نارضاضی هستند (Rotella, 1997: 5). همین‌طور مطالعات اخیر نشان می‌دهد که اطمینان عمومی نسبت به خدمات مختلف دولت نظیر بهداشت و آموزش اولیه در بنگلادش افول کرده است. تصور عموم مردم نسبت به خدمات دولتی در فیلیپین، منفی و انتقادگونه بوده است و اکثریت شهروندان کره جنوبی معتقدند که مستخدمان دولتی به اصول اخلاقی، کمتر پایبندند (Endrigo, 1997: 5-8).

در برخی از کشورهای سوسیالیستی، روند اعتماد عمومی نسبت به خدمات دولتی ناامید کننده‌تر از سایر کشورهاست. برای مثال در روسیه بعد از کمونیست، آخرین افکار سنجی‌ها

نشان می‌دهد که کمتر از ده درصد شهروندان نسبت به نهادهای دولتی راضی هستند و ۹۰ درصد، سیستم فعلی حکومتی را مناسب نمی‌دانند و ۸۰ درصد نسبت به نهادهای حکومتی قویاً احساس بیگانگی می‌کنند. براساس افکار سنجی سال ۱۹۹۴، ۸۰ درصد مردم در بلغارستان هیچ‌گونه اعتمادی نسبت به دولت ندارند و اکثریت جامعه لیتونی و لیتوانی نسبت به کارکنان دولت به دیده منفی نگاه می‌کنند.

مطالعات فوق نشان می‌دهد که فقدان اعتماد عمومی مسأله فرا روی بسیاری از کشورهای توسعه یافته، در حال توسعه و دیگر کشورهاست، این کاهش اعتماد متوجه همه ارکان نظام سیاسی بوده و در بسیاری از کشورها به چشم می‌خورد. دلایل متعددی بر این روند کاهش اعتماد عمومی مترتب است. برای مثال برخی از صاحب‌نظران آمریکایی (Thomas, 1998) این کاهش عمومی اعتماد نسبت به دولت آمریکا را درگیر شدن دولت در رویدادهایی نظیر جنگ ویتنام، قضیه واترگیت و دیگر رسوایی‌هایی که حیثیت عمومی دولت آمریکا را در اذهان عمومی مخدوش ساخته است می‌دانند. در سایر کشورها نیز دلایل دیگری ذکر می‌شود که بیانگر درگیری این دولت‌ها و نظام‌های سیاسی در قضایا و مسایلی است که به اعتقاد عامه مردم مضر به حال جامعه است.

۲- تغییر اقتصاد

گذشته از کشورهایی که از وضعیت اقتصادی مطلوبی برخوردار نیستند، حتی در کشورهای پیشرفته نظیر آمریکا که از وضعیت اقتصادی خوبی برخوردارند، در سالهای اخیر اضطراب‌های اقتصادی برای بسیاری از مردم نسبت به چگونگی پرداخت برای آموزش، بهداشت و بازنشستگی بسیار نگران‌کننده است. در برخی از این کشورها کارگران تهدیدات جهانی شدن و تکنولوژی و رشد بدون کیفیت درآمد را با تمام وجود خود احساس می‌کنند. فشارهای اقتصادی وارد بر خانواده‌ها چه غنی و چه فقیر در کشورهای مختلف رو به افزایش است. رویکرد مدیریت دولتی به مدیریت‌گرایی، نظریه انتخاب عمومی و به طور کلی خصوصی سازی بر نگرانی مردم افزوده است. از این رو خصوصی سازی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه موفق نبوده است.

۳- رهبری ضعیف

اشتباهات فاحش شخصی رهبران سیاسی و وابستگان آنها در بسیاری از کشورها به اعتماد عمومی لطمه زده است. در کنار این اشتباهات، خطاهای افتضاح آمیز اعضای کابینه و بسیاری از مقامات دولتی مزید بر علت شده است. ارائه یک سخنرانی نابجا و ذکر جملات نسنجیده از یک طرف و زمینه سازی برای بدبینی عامه به نظام سیاسی، دولت و سازمان های دولتی از طرف دیگر، بستر ساز روند عمومی کاهش اعتماد مردم بوده است (Thomas, 1998: 17).

۴- مبارزات منفی

بیشتر مردم نسبت به نحوه مبارزات مقامات سیاسی برای تصدی پست های سیاسی که تعیین کننده مدیران سازمان های دولتی هستند و امروزه در بسیاری از کشورها متداول است، به دیده منفی نگاه می کنند. مردمان این کشورها از حملات شخصی تند سیاسیون به یکدیگر بسیار متنفرند. و نحوه مبارزات انتخاباتی را تجلی نیات و مقاصد این افراد می دانند و تصور می کنند که چنین افرادی پس از تصدی یک پست سیاسی، افرادی را در سمت مدیریت سازمان های دولتی قرار خواهند داد که نیات شخصی و مقاصد حزبی آنها را جامه عمل بپوشانند. از این رو بی اعتمادی مردم نسبت به سازمان های دولتی از این نقطه ریشه می دواند (Ryan, 1999: 5).

۵- منفعت طلبی مالی

بسیاری از مردم کشورها تصور می کنند که افرادی که در مبارزات انتخاباتی برای تصدی مقام سیاسی تلاش می کنند و مدیران دولتی منصوب این افراد، صرفاً به منافع مالی ناشی از پست های دولتی علاقمند هستند. لذا به نحوه تأمین منابع مالی انتخابات بسیار مشکوک اند. رسوایی های انتخاباتی در بسیاری از کشورها چه پیشرفته و چه در حال توسعه نیز بر شدت این تصور منفی افزوده است. از این رو افکار عمومی نسبت به مدیریت دولتی بسیار شکاک و بدبین است.

۶- عملکرد حزبی

عملکرد احزاب سیاسی در طول دوران تصاحب قدرت در کشورها این باور عمیق را در مردم ایجاد نموده است که هر حزبی حاکم شود بر اساس سیستم تاراج عمل نموده و فقط به منافع حزبی خود می‌اندیشد و کلیه انتصابات بر محور حزب‌گرایی صورت می‌گیرد. لذا خط مشی‌های تدوین شده به وسیله این احزاب با نیت حزبی صورت می‌گیرد (Smith & Hunstman, 1997: 309-318).

۷- عملکرد دولت

بخش عظیمی از مردم در بسیاری از کشورها از عملکرد دولت ناامید و به شدت عصبانی هستند. مردم تصور می‌کنند که پول آنها به عنوان مؤدیان مالیاتی و صاحبان کشور هدر می‌رود و بعضاً در جاهایی صرف می‌شود که مردم با واژه «هزینه فضولانه» از آن یاد می‌کنند. برخی از کشورها با انگیزه‌های مختلف بخشی از بودجه کشور را به سایر کشورها، گروه‌ها یا سازمان‌های خارجی تحت عنوان کمک‌های بلاعوض به طور آشکار یا مخفی اعطا می‌کنند و این حرکت سیاسی از جانب بسیاری از مردم، نابخردانه تلقی می‌شود و اعتماد آنها را مخدوش می‌سازد. از طرف دیگر، برخی از خدماتی که سازمان‌های دولتی ارائه می‌دهد دارای کیفیت بسیار پایین است (Thomas, 1998: 14).

۸- رسانه‌ها و مطبوعات

در بسیاری از کشورها، خصوصاً کشورهای وابسته، رسانه‌ها و مطبوعات نقش مهمی در ناکارآمد جلوه دادن دولت، سازمان‌های دولتی و نظام سیاسی ایفا می‌کنند. رسانه‌ها اختلافات جزئی بین سیاسیون را بزرگ نموده و بر بی‌اعتمادی مردم نسبت به نظام سیاسی، دولت و سازمان‌های دولتی می‌افزایند.

اعتماد کارکردی و غیرکارکردی

لازم به ذکر است که تنها سطح متوسطی از اعتماد، کارکردی و سازنده است. در حالی که

اعتماد احساسی و افراطی مردم نسبت به دولت و مدیران دولتی مانع نقد و اصلاح عملکرد آنها می‌شود، کاهش اعتماد نیز مشروعیت نظام سیاسی و مدیریت دولتی را زیر سؤال می‌برد. لذا می‌توان گفت:

۱- شکاکی و انتقادگری نسبت به دولت و سازمان‌های دولتی به اصلاح‌گری می‌انجامد. لذا مردم نباید کورکورانه ارزش‌های مورد نظر سیاسیون را ارزش بدانند و نسبت به آنچه دولت و سازمان‌های دولتی انجام می‌دهند کورکورانه اعتماد کنند. شکاکی مردم بیانگر نوعی استقلال فکری، پرسشگری و چالش وضع موجود است. این امر دلالت بر آن دارد که رهبران کشورها بدانند که اگر وظایف محوله را در حد توان به نحوه شایسته انجام ندهند و دیدگاه‌های خود را تبیین نکنند، مردم آنها را باور نخواهند کرد.

۲- شکاکی افراطی و کارشکنی در کار دولت و سازمان‌های دولتی مضر و غیر سازنده است. مشکل هنگامی بروز می‌کند که شکاکی چنان عمیق گردد که مردم هیچ اعتمادی نسبت به دولت و سازمان‌های دولتی نداشته باشند. اثربخشی سازمان‌های دولتی متکی بر اعتماد متقابل بین مردم و مقامات دولتی است. هنگامی که انتقادگری به عیب جویی و بدگمانی نابجا تبدیل شود نظام سیاسی با دشواری بیشتری کارهای خود را انجام می‌دهد. اگر شخصیت سیاسیون و انگیزه‌های آنها پیوسته مورد حمله قرار گیرد بحث‌های منطقی و ملاحظه دیدگاه‌های آنها ناممکن می‌شود و گفتگو که مبنای دموکراسی بوده و نظام سیاسی بر آن استوار است، به پایان می‌رسد.

انواع اعتماد عمومی

در یک دسته‌بندی می‌توان اعتماد را به سه نوع اعتماد اعتباری، متقابل و اجتماعی تقسیم کرد (Thomas, 1998).

۱- اعتماد اعتباری

یکی از مفاهیم دیرینه اعتماد عمومی منبعث از ایده روابط اعتباری است که بر اساس آن، فردی نسبت به دیگری در انجام اقدامی نسبت به خود، اعتماد می‌کند. اعتماد اعتباری در

روابط اصیل - وکیل هنگامی متجلی می‌شود که اصیل قادر به نظارت یا کنترل عملکرد وکیل نیست و بنابر این نسبت به خطاکاری و همین‌طور تخطی وکیل از قانون آسیب‌پذیر است. در چنین مواقعی، این روابط از طریق تعهد یک جانبه وکیل به عمل در جهت منافع اصیل، تقویت می‌شود. یعنی اصیل به وکیل اعتماد می‌کند ولی وکیل به اعتماد اصیل نیاز ندارد. اعتماد نسبت به متخصصان (پزشکان و...) نمونه‌ای از اعتماد اعتباری است. بیماران به پزشکان و موکلین به وکلا اعتماد می‌کنند زیرا قادر به نظارت بر عملکرد آنها نیستند. بنابر این در این نوع روابط اعتباری، تعهد اخلاقی نقش بسیار مهمی ایفا می‌کند. لذا انجمن‌های حرفه‌ای باید این نوع تعهد اخلاقی را در مدیران دولتی بوجود آورند.

اعتماد اعتباری بخش مهمی از اعتماد عمومی نسبت به دولت است (Barber, 1983; Kass, 1994). در اینجا رابطه اعتباری بسیار مناسب است زیرا دانستن این نکته توسط شهروندان که وکلایشان در دولت چه کاری انجام می‌دهند و نظارت و کنترل بر عملکرد آنها، دشوار است. ممکن است برخی از مقامات منتخب باشند ولی مستخدمان کشوری از چنین کنترلی نسبتاً مصون هستند. بنابر این شهروندان باید به سازمان‌ها، کارکنان و مدیران دولت از نظر عمل در راستای منفعتهشان اعتماد کنند. بر این اساس Kass مدعی است که نقش مناسب برای مقامات دولتی نقش «مباشری» است. مباشرت بر چیزی بیش از «بودن یک بورکرات کارآمد و حرفه‌ای» دلالت دارد و آن این است که مقامات دولتی باید از هنجارهای اخلاقی، انصاف و نیکوکاری مطلع باشند (Kass, 1990: 114).

اما واقعاً این هنجارها چیستند؟ حداقل سه استاندارد اخلاقی وجود دارد که مدیران دولتی باید مد نظر قرار دهند:

۱- مقامات دولتی می‌توانند از قوانین یکسان و رویه‌های عملیاتی استانداردی تبعیت کنند که تلاش می‌کند با همه آحاد جامعه رفتار یکسانی نماید.

۲- آنها می‌توانند به قانون طلایی اعتنایی نکنند و با هر شهروندی آن‌طور که دیگر مقامات تحت شرایط مشابه برخورد می‌کنند رفتار نمایند.

اما هر دو معیار فوق‌الذکر علایق فردی و خاص شهروندان را نادیده می‌گیرند. لذا ما باید «مراقبت» را به عنوان معیار اخلاقی مناسب مدنظر قرار دهیم. مراقبت به جای تبعیت از

رویه‌های یکسان یا انجام آنچه برای دیگران بهترین است، مستلزم توجه به منفعت، نگرانی و علاقه خاص هر شهروند به عنوان مبنای کنش مقامات دولتی است. به گفته نودینگز وقتی «مراقبت» می‌کنیم در واقع نیازها و نقطه نظرات دیگران و آنچه آنها از ما انتظار دارند را مد نظر قرار می‌دهیم (Noddings, 1984: 24).

۲- اعتماد متقابل

اعتماد متقابل بخشی از اعتماد عمومی نسبت به دولت و سازمان‌های دولتی است که از آن جهت که شکل میان فردی^۱ دارد، همیشه نسبت به اعتماد اعتباری متفاوت است. در حالی که دریافت کننده اعتماد اعتباری، سازمانهای دولتی هستند اعتماد متقابل بر مبنای روابط بین فردی قرار دارد. به عنوان مثال، دانشجو و استاد می‌توانند نوعی اعتماد متقابل ایجاد کنند ولی دانشجو نمی‌تواند نوعی اعتماد متقابل با دانشگاه برقرار کند. نکته مهم این است که به علت اعتماد متقابل دانشجو و استاد، اعتماد دانشجو به یک سازمان دولتی نظیر دانشگاه قابل افزایش است. از آنجا که بوروکرات‌های عملیاتی سازمان‌های دولتی نقطه اولیه تماس با شهروندان هستند، درک نحوه ایجاد اعتماد متقابل و طرق تقویت اعتماد اعتباری به وسیله اعتماد متقابل از اهمیت وافری برخوردار است. یقیناً برای مستخدمان دولتی امکان تحقق تعهدات اعتباری و ایجاد روابط باز و مبتنی بر اعتماد متقابل با شهروندان وجود دارد. اگر مستخدمان دولتی هر دو نوع اعتماد یعنی اعتماد اعتباری و اعتماد متقابل را پرورش دهند، آنگاه می‌توانند از شکل‌گیری روابط بر مبنای تزویر و قوانین خشک اداری جلوگیری کنند. اتکای صرف بر اعتماد اعتباری به عنوان ابزاری برای پرورش و حفظ اعتماد عمومی، فرصت بوروکرات‌های عملیاتی برای ایجاد اعتماد متقابل با شهروندان را تحت الشعاع قرار می‌دهد. بنابر این ترکیب این دو نوع اعتماد، باعث اعتماد بیشتر شهروندان به سازمانهای دولتی خواهد شد.

1- Interpersonal

۳- اعتماد اجتماعی

اعتماد اجتماعی شکلی از سرمایه اجتماعی است که جامعه آن را در گذر زمان، به تدریج و از طریق تعاملات افراد به صورت فرد با فرد بدست آورده و آنگاه به نوعی «خیر عامه» تبدیل می‌شود که مبنای اعتماد سایر افراد جامعه قرار می‌گیرد. از آنجا که این سرمایه ظرف مدت‌های مدیدی شکل گرفته، برخلاف سرمایه‌های متعارف از بین نمی‌رود. اعتماد اجتماعی بر خلاف اعتماد فردی، از شبکه‌های موجود در امور اجتماعی، مدنی و هنجارهای روابط متقابل ناشی می‌شود. حق کنترل رفتار و اعمال فرد، صرفاً از آن وی نبوده، بلکه به طور جمعی از سوی جامعه‌ای که در آن قرار دارد بروی اعمال می‌شود و علت آن عمدتاً این است که ممکن است این اعمال بر دیگران نتایج ناخواسته‌ای را تحمیل کنند؛ عواقبی که نمی‌توان در جامعه، مبادله آنها را تحت کنترل درآورد. احتمالاً هنجارهای مؤثر ارتباط‌های متقابل، به «شبکه‌های درهم تنیده و مترکم مبادلات اجتماعی» مربوط می‌گردند، بویژه آن دسته از روابط اجتماعی که به طور افقی در پهنه گروه بندی‌های گوناگون اجتماعی سازمان یافته‌اند. برای مثال شبکه‌های عمودی در سلسله مراتب سازمانی که پاسخگویی را طلب می‌کنند، اما عدم تقارن اطلاعاتی وجه مشخصه آنهاست نمی‌توانند به تنهایی اعتماد ایجاد شده توسط شبکه‌های افقی از نوع سلسله مراتب کوتاه‌تر را ترویج کنند. این نوع اعتماد اجتماعی، سطوح بالاتری از پذیرش داوطلبانه کارها را ترویج می‌کند و هزینه‌های مبادلات را به دلیل کاهش هزینه‌های قراردادی و کنترلی، بسیار پایین می‌آورد. اعتماد همکاری را روان می‌سازد (الوانی و شیروانی، ۱۳۸۰، ص ۱۲۷).

اگر چه اعتماد اجتماعی به صورت کلی ایجاد می‌شود ولی نمی‌تواند به طور واضح از اعتماد متقابل یا اعتماد اعتباری تفکیک و تمیز داده شود. آنها درهم تنیده‌اند و به صورت متقابل تقویت کننده یکدیگرند. اعتماد متقابل که از طریق روابط میان فردی ایجاد می‌شود خود شاکله اعتماد اجتماعی را شکل می‌دهد. همین طور اعتماد اجتماعی، توانایی افراد به ایجاد اعتماد متقابل را افزایش می‌دهد. اعتماد متقابل، احساس تعهد اخلاقی را محکم‌تر می‌کند و بدین ترتیب اعتماد اعتباری را پایدارتر می‌سازد.

چون اعتماد اجتماعی مبنای پیش نیاز برای تعامل ثابت و هماهنگ در جامعه است

می توان فرض کرد که میزانی از اعتماد همیشه وجود دارد. بر این اساس سؤال این است که چگونه می توان اعتماد را ایجاد کرد و چگونه می توان اعتمادی که وجود دارد را حفظ کرد؟

شیوه های اعتمادسازی

ذاکر سه شیوه ایجاد اعتماد را مشخص نموده است. اعتماد مبتنی بر خصیصه های فردی که با ویژگی های شخصی نظیر پیشینه خانوادگی، نژاد و جنسیت پیوند می خورد؛ اعتماد مبتنی بر فرایند که از طریق مبادله های مکرر شکل می گیرد؛ و اعتماد نهادی که از طریق فرایندهای نهادی نظیر گواهینامه های حرفه ای و مقررات دولت ایجاد می شود. بر اساس این سنخ شناسی، به موازاتی که جامعه به طور روزافزونی پیچیده تر می گردد، اعتماد نهادی به تدریج جایگزین اعتماد مبتنی بر خصیصه های فردی و اعتماد مبتنی بر فرایند می شود (Zucker, 1986: 53-111).

۱ - اعتماد مبتنی بر خصیصه های شخصی

این نوع اعتماد از طریق ویژگی های شخصی نظیر نژاد، جنسیت و پیشینه خانوادگی ایجاد می شود که «به عنوان شاخص های عضویت در یک سیستم فرهنگی عمومی» بکار می رود (Zucker, 1986: 63). با فرض اینکه انسانها به اعتماد در تعاملات نیاز دارند، ویژگی های شخصی عامل مهمی برای تصمیم گیری در مورد این اعتماد می باشد. اگر چه اعتماد مبتنی بر خصیصه های فردی، در جوامع کوچکی که به ندرت با افراد خارج از جامعه خود تعامل دارند متداول است اما وجود این اعتماد در جوامع مدرن پیچیده امروزی نیز ضرورت دارد.

چون تغییر ویژگی های شخصی نسبتاً دشوار است، پایدارترین ابزار برای ایجاد اعتماد مبتنی بر خصیصه های فردی، اجتماعی شدن با اشخاص دارای خصیصه های مشابه است. بر این اساس مدیران سازمان های دولتی می توانند از لحاظ استراتژیک کارکنان را در موقعیت های خاصی قرار دهند طوری که خصیصه های آن فرد با دیگر کارکنان همساز شود. البته باید توجه داشت که دنبال کردن صرف استراتژی مبتنی بر خصیصه های فردی برای اعتماد سازی چندان مؤثر نیست زیرا افراد در جوامع پیچیده انرژی زیادی را برای یک رابطه

اعتمادی مبتنی بر صرف خصیصه‌های اسنادی اختصاص نمی‌دهند.

۲- اعتماد مبتنی بر فرایند

اعتماد مبتنی بر فرایند بجای خصیصه‌های اسنادی از طریق مبادله‌های مکرر ایجاد می‌شود و بدین ترتیب در گذر زمان ظهور می‌کند. وقتی یک رابطه اقتصادی - مبادله‌ای آغاز می‌شود، مبادله‌های بعدی بر اساس نوعی اعتماد شکل می‌گیرد. بعلاوه ارزش کالاهای مبادله شده نیز ایجاد اعتماد مبتنی بر فرایند را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بر این اساس Haas & Deseran با بسط تئوری روابط مبادله‌ای بلاو، مفهوم «مبادله نمادین» را به عنوان نوعی از مبادله اجتماعی معرفی می‌کنند که در آن ارزش اقتصادی کالاها در یک رابطه اعتماد سازی، تغییر می‌کند (Haas & Deseran, 1981: 3).

۳- اعتماد نهادی

اعتماد نهادی از طریق نهادهایی ایجاد می‌شود که به عنوان واقعیت‌های اجتماعی پذیرفته شده‌اند و بنابر این به ندرت زیر سؤال می‌روند. به اعتقاد ذاکر این نوع اعتماد بعد از قرن نوزدهم از اهمیت بیشتری برخوردار شده است زیرا کشورها از حالت جوامع جزیره‌ای که مبتنی بر اعتماد بر مبنای ویژگی‌های شخصی است، خارج شده‌اند. اقتصادی که به طور روز افزون در حال پیچیده شدن است نیز اعتماد مبتنی بر فرایند را محدود کرده است زیرا مبادله‌ها در فواصل جغرافیایی دورتر صورت می‌گیرد و شرکت‌های مختلف به طور شتابان تشکیل، ادغام و بعضاً منحل می‌شوند. در این بستر، اعتماد نهادی برای ایجاد تضمین‌های جایگزین در مبادلات ایجاد می‌شود. مدارک حرفه‌ای به عنوان راه کاری برای وجهه شخصی بکار می‌روند؛ واسطه‌های مالی (نظیر بانکها، دلال‌ها و حسابداران مستقل) بین شرکاء رابطه برقرار می‌کنند؛ و قوانین و مقررات دولتی چارچوب مشترکی برای مبادلات بوجود می‌آورند.

راه کارهای بهبود اعتماد عمومی

چگونه می‌توان اعتماد عمومی نسبت به دولت و سازمان‌های دولتی را بهبود داد؟

اگر چه تمامی عوامل مؤثر بر افول اعتماد عمومی به سادگی تغییر داده نمی‌شوند اما دولت و سازمان‌های دولتی می‌توانند با تغییر و تحول در برخی از این عوامل اعتماد عمومی را بهبود بخشند:

۱- باید شیوه انجام امور در دولت و سازمان‌های دولتی را بهبود داد.

بنیادی‌ترین و مهمترین شیوه احیاء اطمینان نسبت به دولت و سازمان‌های دولتی آن است که تمهیداتی فراهم شود تا این سازمان‌ها بهتر کار کنند و هزینه کمتری بر جامعه تحمیل کنند و در نتیجه حساس‌تر، پاسخگوتر، در دسترس و کارآمدتر شوند.

اگر چه نیروی انسانی متخصص شرط لازم عملکرد کارای دولت و سازمان‌های دولتی است اما شرط کافی این است که این نیروها درون سیستم‌های مناسبی قرار داشته باشند. این سیستم‌ها عبارتند از سیستم‌های بودجه‌ای، سیستم‌های پرسنلی، سیستم‌های تدارکاتی، سیستم‌های مدیریت مالی و سیستم‌های اطلاعاتی. این افراد فرم‌هایی را پر می‌کنند که هرگز نباید طراحی شده باشند، از قوانینی تبعیت می‌کنند که هرگز نباید تبعیت کنند و گزارش‌هایی آماده می‌کنند که هیچ هدفی ندارند و هرگز خوانده نمی‌شوند. بنابراین سیستم‌های فوق‌الذکر طوری طراحی شده‌اند که از کارآمدی و اثربخشی مدیران دولتی جلوگیری می‌کنند و بدین طریق اعتماد عمومی را مخدوش می‌سازند.

۲- باید درک عامه مردم را از دولت و سازمان‌های دولتی افزایش داد.

اگر چه بهبود شیوه‌های کاری دولت و سازمان‌های دولتی در اعتماد سازی و احیاء اعتماد عمومی مؤثر است ولی کافی نیست. باید برای مردم تشریح شود که دولت و سازمان‌های دولتی چه کارهایی را انجام می‌دهد و چگونه این کارها را انجام می‌دهند و چگونه انجام این امور بر زندگی روزمره آنها تأثیر می‌گذارد. باید سوء برداشت‌ها را نسبت به دولت، سازمان‌های دولتی و نظام سیاسی رفع و مشارکت همگان را در فرآیند سیاسی تقویت کرد. بر این اساس ضرورت آموزش فعالیت‌های دولت به مردم بسیار مهم است. مردم نسبت به هزینه‌ها و برنامه‌های دولت پیش فرض‌های نادرستی دارند. مردم در همه کشورها نسبت به

میزان کمک مالی کراراً گله مندند. لذا برنامه‌های کمک‌های مالی در ابعاد مختلف به کشورهای خارجی مورد انتقاد شدید عامه مردم است در حالی که ممکن است متولیان امور عمومی در کشور با اهداف و دلایل مشخص و بخش بسیار اندکی از بودجه کشور را به کمک‌های خارجی اختصاص داده باشند. باید برای مردم تبیین کرد که بیشتر هزینه‌های دولت صرف برنامه‌هایی نظیر امنیت ملی، امنیت اجتماعی و دیگر امکانات رفاهی می‌شود که برای همه مردم سودمند است. هنگامی که مردم تأثیر دولت بر زندگی خود را تأیید کنند و نسبت به نقش دولت در بهبود وضعیت بهداشت، امنیت غذایی، مراقبت‌های بهداشتی و حفظ محیط زیست آگاه شوند حمایت آنها نسبت به دولت افزایش می‌یابد.

در نهایت باید مسوولیت مدنی را برای شهروندان تشریح و تبیین کرد. شهروندان باید ضرورت مشارکت در فرآیند سیاسی را درک کنند و بدانند دولت اثربخش در یک رابطه دو طرفه قادر به فعالیت بوده و بدون حمایت و مشارکت عامه مردم نمی‌تواند به خوبی وظایفش را انجام دهد.

۳- باید به دولت و سازمان‌های دولتی باز هم خوشبین بود.

آنچه ذکر آن به میان آمد نباید خوانندگان را گمراه کند. همگان نسبت به افول اعتماد به سازمان‌های دولتی نگرانند ولی مطمئن هستیم که نظام سیاسی کشور نسبتاً خوب کار می‌کند و نقاط قوت زیادی دارد. دولت، سازمان‌های دولتی کشورمان به اصلاح (ساختاری، فرایندی، فرهنگی، سیاسی، انسانی، تکنولوژیک) نیاز دارد و باید برای بازسازی اعتماد مردم نسبت به نظام سیاسی، دولت و سازمان‌های دولتی تلاش کرد اما نیاز به تغییرات بنیادی همه نهادهایمان نداریم.

امروزه وضعیت کشور نسبت به حتی ۵ سال قبل از جهاتی بهتر شده است. لذا نباید با فرصت بهبود رابطه میان دولت و مردم را از دست داد.

نکاتی پیرامون اعتماد سازی مدیران و شهروندان

مدیران و کارکنان سازمان‌های دولتی به عنوان نمایندگان عامه مردم با مسأله نمایندگی

روبرو هستند و در عصری که دسترسی به این افراد آسان تر شده و دریافت دیدگاه‌های عموم از جانب آنان سریع تر شده است مسأله نمایندگی یا نماینده بودن آنها پیچیده تر نیز شده است. انجام پیمایش‌ها و افکار سنجی‌های مختلف به وسیله افراد حقیقی و حقوقی و انتشار آنها بر اهمیت این مسأله افزوده است. بر این اساس مدیران و مقامات دولتی باید به عنوان معتمدین عامه، تسهیل‌گر امور آنها باشند. باید دانش و تجربه خود را برای اتخاذ تصمیمات کیفی در راستای منفعت عامه بکار گیرند و هرگز نگذارند ارزشهای بنیادین عمومی نادیده گرفته شوند. به اعتقاد براونل (Brownell, 2000: 2-3) توجه به نکات زیر در افزایش اعتماد عمومی بسیار مؤثر است:

- ۱- مدیران دولتی باید نسبت به تعهدات و وعده‌های خود سخت پایبند باشند؛
- ۲- مدیران دولتی باید صداقت خود را با برقراری ارتباطات باز با مردم نشان دهند؛
- ۳- مدیران دولتی باید پیش از آنکه سخن بگویند به سخنان مردم به صورت مؤثر گوش دهند؛
- ۴- مدیران دولتی باید اطمینان به سازمان‌های دولتی را به صورت یک باور در عامه مردم شکل دهند؛
- ۵- مدیران دولتی باید به طرق مختلف در دسترس عامه مردم باشند؛
- ۶- مدیران دولتی باید حقیقت را به نحو مناسب و در زمان مناسب به مردم بگویند؛
- ۷- مدیران دولتی باید به مردم احترام گذارند و در انجام امور مردم منصف و مصر باشند؛
- ۸- مدیران دولتی باید پاسخگو باشند، از سرزنش پرهیز کنند و برای کمک به رفع مشکلات مردم همکاری کنند و راه کار بجویند.

نتیجه‌گیری

بی تردید اعتماد عمومی رکن رکین حاکمیت هر نظام سیاسی و مبنای مشروعیت آن است و مخدوش شدن آن در بلند مدت بنیان هر نظامی را متزلزل خواهد کرد. نظر به اینکه سازمان‌های دولتی پیوند تنگاتنگی با شهروندان دارند مدیریت صحیح این ارتباط و پیوند، به مدیریت بهینه اعتماد عمومی به عنوان یکی از مهمترین سرمایه‌های اجتماعی در کنار سرمایه‌های اقتصادی منجر خواهد شد. بر این اساس در وحله اول باید پیوند همدلانه بین

شهروندان و نظام سیاسی تقویت شود و متعاقب آن سازمان‌های دولتی با تغییر در ساختارها، فرایندها، فرهنگ، تکنولوژی و نیروی انسانی به تقویت این اعتماد کمک کرده و با رد سیستم تاراج آن را دوچندان کنند.

منابع و مآخذ

- ۱- الوانی، سیدمهدی و شیروانی، علیرضا (۱۳۸۰)؛ «اصلاحات اداری و سرمایه اجتماعی: تنگناها و راه‌چاره‌ها»، مدیریت و توسعه؛ شماره ۱۰.
- 2- Al Gore (1993); *Creating a Government That Works Better & Costs Less: Report of the National Performance Review*; Washington, DC: U. S. Government Printing Office.
- 3- Argris, C. (1957); *Personality and Organization*; New York: Harper & Brothers.
- 4- Axelrold, R. (1984); *The Evolution of Cooperation*; New York: Basic Books.
- 5- Baier, A. (1986); "Trust and Antitrust", *Ethics*; 96.
- 6- Bennis, W. G. & B. Nanus (1985); *Leader: The Strategy for Taking Change*; New York; Harper & Row.
- 7- Bernstein, P. (1980); *Workplace Democratization: Its Internal Dynamics*; New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- 8- Bhattacharya, R. & T. M. Devinney (1998); "A Formal Model of Trust Based on Outcomes", *Academy of Management Review*; Vol. 23, Issue 3.
- 9- Bianco, W. T. (1994); *Trust: Representatives and Constituents*; Ann Arbor: University of Michigan Press.
- 10- Blau, P. M. (1964); *Exchange and Power in Social Life*; New York: Willey in.
- 11- Borber, B. (1983); *The Logic and Limits of Trust*; New Brunswick, NJ: Rdtgers, University Press.
- 12- Braithwaite, Valerie & Margaret Levi (1998); *Trust and Governace*; New York: Russell Sage.

-
- 13- Brownell, E. O. (2000); "How to Create Organizational Trust", *Manage*; Vol. 52, Issue 2.
- 14- Camson, W. A. (1968); *Power and Discontent*; Belmont, CA: Dorsey.
- 15- Carnevale, D. G. & B. Wechsler (1992); "Trust in Public Sector", *Administration & Society*; Vol. 23, Issue 4.
- 16- Culbert, S. A. & J. J. McDonough (1985); *Radical Management: Power, Politics and The Pursuit of Trust*; New York: Free Press.
- 17- Ekeh, P. P. (1974); *Social Exchange Theory: The Two Traditions*; Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 18- Endriga, J. N. (1997); "Comparative Studies of National Civil Service Systems: The Philippines", *Paper Presented at Civil Service System in Comparative Perspective*; Indiana University, Indiana.
- 19- Gambetta, D. (1988); *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*; New York: Basil Blackwell.
- 20- Golembiewski, R. T. (1983); *Humanizing Public Organizations*; Mt. Airy, MD: Lormand Publication.
- 21- Golembiewski, R. T. (1986); "OD Perspective On High Performance: Some Good News and Some Bad News About Merit Pay", *Review of Public Personnel Administration*; 7.
- 22- Golembiewski, R. T. & M. L. Mcconkie (1993); "The Centrality of Interpersonal Trust in Group Processes", In C.L. Cooper (Ed.), *Theories of Group Processes*; New York: Wiley.
- 23- Haas, D. F. & F. A. Deseran (1981); "Trust and Symbolic Exchange", *Social Psychology Quarterly*; 44.
- 24- Haque, A. (1998), "New Directions in Bureaucratic Change in Southeast Asia:

- Selected Experiences", *Journal of Political and Military Sociology*; 26(1).
- 25- Kass, H. D. (1990); "Stewardship as Fundamental Element in Images of Public Administration", In H. D. Kass & B. L. Catron (Eds.), *Images and Identities In Public Administration*; Sage.
- 26- Kass, H. D. (1994); "Trust, Agency and Insistution Building in Contemporary American Democracy", *Administrative Theory and Practice*; 16.
- 27- Kramer, R. M. & T. R. Tyler (1990); *Trust in Organizatioans: Frontiers of Theory and Research*; Sage.
- 28- Landry, R. (1993); "Administrative Reform and Political Control in Canada", *International Political Science Review*; 14(4).
- 29- Levinson, H. (1962); *Men, Management, and Mental Health*; Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 30- Likert, R. (1967); *The Human Organization*; New York: McGraw-Hill.
- 31- Loomis, J. (1959); "Communication, The Development of Trust, and Cooperative Behavior", *Human Relations*; Vol. 12.
- 32- Luhman, N. (1979); *Trust and Power*; New York: John Wiley.
- 33- March, J. G. & J. P. Olsen (1989); *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*; New York: free Press.
- 34- Miles, R. E. & J. B. Ritchie (1984); "Participative Management: Quality Versus Quantity", In D. A. Kolb, I. A. Rubin and M. McIntry (Eds.), *Organization Psychology* ; 4th ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- 35- Maslow, A. (1954), *Motivation and Personality*; New York: Harperinc.
- 36- McGregor, D. (1960); *The Human Side of Enterprise*; New York: McGrow-Hill.
- 37- Millinger, G. D. (1956); "Interpersonal Trust as a Factor in Communication", *Journal of Abnormal Social Psychology*; 52.

-
- 38- Nachmias, D. (1985); "Determinants of trust Within The Federal Bureaucracy", In D. H. Rosenbloom (Ed.), *Public Personnel Policy: The Politics of Civil Service*; Ny: Associated Faculty Press.
- 39- Noddings, N. (1984); *Caring: A Feminine Approach to Ethics and moral Education*; Berkeley: University of California Press.
- 40- O'Reilly, C. A. & K. H. Roberts (1967); "Relationships Among Components of Credibility and Communication, Behaviors, and work Units", *Journal of Applied Psychology*; Vol. 31.
- 41- Pempel, T. J. & Michio Muramatsu (1995); "The Japanese Bureaucracy and Economic Development", In Hyung Kikim, Michio Murematsu and T. J. Pempel (Eds.), *The Japanese Civil Service and Economic Development: Catalyst of Change*; New York: Oxford University Press.
- 42- Rotella, S. (1997); "In Latin America, Politics Become Eclectic", *Los Angeles Times*; December 19.
- 43- Ruscio, K. P. (1996), "Trust, Democracy, and Public Management: A Theoretical Argument", *Journal of Public Administration Research & Theory*; Vol. 6, Issue 3.
- 44- Ryan, N. (1999); "Public Confidence in The Public Sector", *Unpublished Paper*; Faculty of Business, Queensland University of Technology.
- 45- Schein, E. H. (1980); *Organizational Psychology*; 3rd ed., Englewood Cliffs, MJ: Prentice-Hall.
- 46- Sherif, M. (1966); *In Common Predicament*; Boston: Houghton-Mifflin.
- 47- Stonecipher, H. C. (1998); "Restoring Trust in Government", *Executive Speeches*; No.1.
- 48- Smith, G. & C. Hunstman (1997); "Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centred Perspective", *Public*

-
- Administration Review*; 57(a).
- 49- Thomas, C. W. (1998); "Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and Their Employess", *Administration and Society*; Vol. 30, Issue 2.
- 50- Williamson, O. E. (1993); "Calculativeness, Trust, and Economic Organization", *Journal of Law and Economics*; 36.
- 51- Worchel, P. (1979); "Trust and Distrust", In W. G. Austin & S. Worchel (Eds.), *The Social Psychology of Intergroup Relations*; CA: Wadsworth.
- 52- Whitehead, J. C. (1999); "Improving Public Trust in Government", *The Council for Excellence in Government*; Nov. 29.
- 53- Zucker, L. G. (1986); "Production of Trust: Institutional Sorces of Economic Structure", *Research in Organizational Behavior*; 8.