دوماهنامه مطالعات کاربردی در علوم مدیریت و توسعه
سال یازدهم، شماره ۲ (پیاپی: ۶۳)، اردیبهشت ۱۴۰۵ (ویژه‌نامه)

چالش‌های مدیریت منابع انسانی در شهرداری‌های ایران و راهکارهای نوین در مواجهه با آن‌ها

هدا قاسمی[1]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۱/۱۵
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۲/۲۰
کد مقاله: ۵۵۶۹۹

چکـیده

مدیریت منابع انسانی در شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای کلیدی حکمرانی شهری، نقشی بنیادین در کیفیت خدمات عمومی، توسعه پایدار شهری و رضایت شهروندان ایفا می‌کند. در سال‌های اخیر، پیچیده‌تر شدن مسائل شهری، گسترش فناوری‌های دیجیتال، افزایش مطالبات شهروندان و محدودیت‌های مالی، اهمیت تحول در نظام‌های منابع انسانی را دوچندان کرده است. شهرداری‌های ایران نیز با مجموعه‌ای از چالش‌های نهادی، ساختاری، فرهنگی و فناورانه در حوزه مدیریت منابع انسانی مواجه‌اند که کارآمدی آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این مقاله با رویکرد مروری تحلیلی و با بهره‌گیری از ادبیات نوین مدیریت منابع انسانی در بخش عمومی و مدیریت شهری، به شناسایی و دسته‌بندی مهم‌ترین چالش‌های مدیریت منابع انسانی در شهرداری‌های ایران می‌پردازد و راهکارهای نوین و قابل بومی‌سازی را ارائه می‌دهد. یافته‌های مرور نشان می‌دهد که حرکت به سمت مدیریت مبتنی بر شایستگی، استقرار نظام‌های مدیریت عملکرد داده‌محور، توسعه فرهنگ سازمانی یادگیرنده، بهره‌گیری از فناوری‌های HRTech، تقویت جانشین‌پروری و هم‌ترازی راهبردی منابع انسانی با اهداف شهری، از مهم‌ترین راهبردهای تحول‌آفرین در این حوزه هستند. در نهایت، بر ضرورت بومی‌سازی راهکارها متناسب با زمینه نهادی و حقوقی ایران تأکید می‌شود.

واژگـان کلـیدی: مدیریت منابع انسانی، شهرداری، بخش عمومی، ، مدیریت عملکرد، مدیریت شایستگی، حکمرانی شهری

۱- کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، گرایش مدیریت نیروی انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد قزوین

۱- مقدمه

شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای محوری در حکمرانی شهری، مسئول ارائه طیف گسترده‌ای از خدمات عمومی از جمله مدیریت پسماند، حمل‌ونقل، توسعه شهری، فضای سبز و خدمات اجتماعی هستند و کیفیت این خدمات تا حد زیادی به کیفیت سرمایه انسانی آن‌ها وابسته است. در دهه‌های اخیر، تغییر الگوهای حکمرانی عمومی از مدل بوروکراتیک سنتی به سمت مدیریت دولتی نوین و سپس حکمرانی شبکه‌ای، باعث شده است که منابع انسانی از یک کارکرد اداری به یک کارکرد راهبردی تبدیل شود . در ایران نیز با افزایش جمعیت شهری، پیچیدگی مسائل شهری و محدودیت منابع مالی، ضرورت ارتقای بهره‌وری سرمایه انسانی در شهرداری‌ها بیش از گذشته احساس می‌شود (حسینی و همکاران، ۱۳۹۸). با وجود تلاش‌های صورت‌گرفته، نظام مدیریت منابع انسانی در بسیاری از شهرداری‌های کشور همچنان با چالش‌هایی نظیر تمرکزگرایی، ضعف در ارزیابی عملکرد، نبود نظام شایستگی، مقاومت فرهنگی در برابر تغییر و کمبود بهره‌گیری از فناوری مواجه است. بنابراین، انجام یک مطالعه مروری جامع برای تجمیع دانش موجود و ارائه راهکارهای نوین در چارچوب تحولات جهانی مدیریت منابع انسانی ضروری به نظر می‌رسد.

۲. مبانی نظری

۲-۱. مدیریت منابع انسانی در بخش عمومی

مدیریت منابع انسانی در بخش عمومی با مدیریت منابع انسانی در بخش خصوصی تفاوت‌های اساسی دارد، زیرا علاوه بر کارایی اقتصادی، پاسخگویی عمومی، عدالت اداری و مشروعیت اجتماعی نیز باید مدنظر قرار گیرد (Hondeghem, & Perry 2008). در بخش عمومی، استخدام و ارتقا اغلب تحت تأثیر قوانین رسمی، نظارت‌های قانونی و ملاحظات سیاسی قرار دارد که می‌تواند انعطاف‌پذیری مدیریتی را محدود کند. از منظر نظری، رویکرد مدیریت راهبردی منابع انسانی (SHRM) بر هم‌راستایی سیاست‌های منابع انسانی با اهداف کلان سازمان تأکید دارد و این هم‌راستایی در نهادهای شهری اهمیت ویژه‌ای دارد (Boxall & Purcell, 2016).

۲-۲. نظریه سرمایه انسانی

نظریه سرمایه انسانی بیان می‌کند که مهارت‌ها، دانش و توانمندی‌های کارکنان نوعی سرمایه محسوب می‌شوند که می‌تواند مزیت رقابتی پایدار ایجاد کند. در محیط‌های شهری که پیچیدگی تصمیم‌گیری بالا است، کیفیت سرمایه انسانی نقش تعیین‌کننده‌ای در موفقیت پروژه‌های شهری دارد (Taylor, & Armstrong2023).

۲-۳. نظریه مدیریت عملکرد

مدیریت عملکرد نوین بر تعریف شاخص‌های قابل اندازه‌گیری، بازخورد مستمر و ارتباط عملکرد فردی با اهداف سازمانی تأکید دارد. در شهرداری‌ها، مدیریت عملکرد می‌تواند به بهبود پاسخگویی و افزایش اعتماد عمومی منجر شود (Van Dooren et al., 2015).

۲-۴. تحول دیجیتال در منابع انسانی

تحول دیجیتال باعث ظهور فناوری‌های HRTech، تحلیل داده‌های منابع انسانی و سیستم‌های یکپارچه مدیریت کارکنان شده است که تصمیم‌گیری را داده‌محور می‌کند. استفاده از People Analytics می‌تواند پیش‌بینی نیازهای مهارتی و کاهش نرخ ترک خدمت را تسهیل کند.

۳. چالش‌های مدیریت منابع انسانی در شهرداری‌های ایران

۳-۱. چالش‌های نهادی و قانونی

یکی از مهم‌ترین چالش‌ها، ساختارهای مقرراتی سخت‌گیرانه و بوروکراتیک است که انعطاف‌پذیری در جذب و ارتقای کارکنان را محدود می‌کند. تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری منابع انسانی سبب کاهش اختیار مدیران شهری در طراحی سیاست‌های متناسب با شرایط محلی می‌شود (Osborne, 2021).

۳-۲. ضعف در نظام شایستگی

در بسیاری از موارد، انتصاب‌ها مبتنی بر مدل‌های شایستگی استاندارد انجام نمی‌شود و این امر می‌تواند منجر به عدم تناسب فرد و شغل شود. نبود چارچوب شایستگی مشخص، ارزیابی عادلانه عملکرد را دشوار می‌کند (Aguinis, 2019).

۳-۳. ضعف در مدیریت عملکرد

در برخی شهرداری‌ها، ارزیابی عملکرد بیشتر جنبه تشریفاتی دارد و به تصمیم‌های راهبردی منجر نمی‌شود. فقدان شاخص‌های دقیق و داده‌های معتبر، تصمیم‌گیری مبتنی بر عملکرد را تضعیف می‌کند (Minbaeva, 2018).

۳-۴. چالش‌های فرهنگی و انگیزشی

فرهنگ سازمانی سلسله‌مراتبی می‌تواند مانع نوآوری و یادگیری سازمانی شود. کاهش انگیزش کارکنان در صورت نبود مسیر شغلی روشن و نظام پاداش عادلانه محتمل است (Taylor, 2023 & Armstrong).

۳-۵. چالش‌های فناورانه

نبود سیستم‌های یکپارچه HRIS باعث پراکندگی اطلاعات و کاهش شفافیت می‌شود. عدم بهره‌گیری از تحلیل داده، برنامه‌ریزی منابع انسانی را واکنشی و کوتاه‌مدت می‌کند (Minbaeva, 2018).

۴. راهکارهای نوین در مواجهه با چالش‌ها

۴-۱. استقرار مدیریت مبتنی بر شایستگی

طراحی مدل شایستگی برای مشاغل کلیدی شهرداری می‌تواند مبنای جذب، آموزش و ارتقا قرار گیرد. این رویکرد باعث افزایش شفافیت و عدالت سازمانی می‌شود (Aguinis, 2019).

۴-۲. مدیریت عملکرد داده‌محور

تعریف KPIهای شفاف و برگزاری جلسات بازخورد دوره‌ای، عملکرد را بهبود می‌دهد. پیوند دادن ارزیابی عملکرد به مسیر پیشرفت شغلی، انگیزش کارکنان را افزایش می‌دهد (Taylor, 2023 & Armstrong).

۴-۳. توسعه فرهنگ یادگیرنده

ایجاد نظام آموزش مبتنی بر نیازسنجی و شکاف مهارتی، اثربخشی آموزش را افزایش می‌دهد. فرهنگ مشارکتی، مقاومت در برابر تغییر را کاهش می‌دهد (Denhardt, 2015 & Denhardt).

۴-۴. تحول دیجیتال منابع انسانی

استقرار HRIS یکپارچه، دقت و سرعت تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد. تحلیل داده‌های منابع انسانی می‌تواند به پیش‌بینی نیازهای آینده کمک کند (Minbaeva, 2018).

۴-۵. جانشین‌پروری و مدیریت استعداد

طراحی برنامه‌های جانشین‌پروری برای مشاغل کلیدی، تداوم مدیریتی را تضمین می‌کند. مدیریت استعداد موجب کاهش ریسک از دست دادن نیروهای توانمند می‌شود (Purcell, & Boxall2016).

۵. جمع‌بندی تحلیلی

مرور ادبیات نشان می‌دهد که چالش‌های مدیریت منابع انسانی در شهرداری‌های ایران چندبعدی و درهم‌تنیده هستند و بدون رویکردی جامع و راهبردی قابل حل نیستند. هم‌راستایی راهبرد منابع انسانی با اهداف توسعه شهری، شرط اساسی موفقیت هرگونه

تحول سازمانی است. همچنین فناوری‌های نوین زمانی اثربخش خواهند بود که در کنار اصلاح فرهنگی و فرایندی اجرا شوند (Boudreau, 2017 & Marler).

۶. نتیجه‌گیری

یافته‌های این مطالعه مروری نشان می‌دهد که مدیریت منابع انسانی در شهرداری‌های ایران در نقطه‌ای حساس قرار دارد؛ نقطه‌ای که در آن پیچیدگی‌های روزافزون مدیریت شهری، انتظارات فزاینده شهروندان، کمبود منابع مالی و فشارهای نهادی، نظام‌های منابع انسانی را در معرض بحران کارآمدی قرار داده است. مرور ادبیات نشان داد که چالش‌های موجود تنها در یک حوزه خاص متمرکز نیستند، بلکه در چهار ساحت عمده نهادی، فرایندی، فرهنگی و فناورانه ریشه دارند و به‌صورت متقابل بر یکدیگر اثر می‌گذارند. در سطح نهادی، ساختارهای قانونی و مقرراتی سخت‌گیرانه و مبتنی بر بوروکراسی سنتی، انعطاف‌پذیری لازم برای ارتقای کیفیت منابع انسانی را محدود می‌کنند و عملاً امکان مدیریت راهبردی کارکنان را برای مدیران شهری کاهش می‌دهند. این محدودیت‌ها موجب می‌شود بسیاری از فرآیندهای کلیدی مانند استخدام، ارتقا و انتصاب، با معیارهای علمی و شایستگی‌محور فاصله بگیرند و به کاهش کارآمدی و عدالت سازمانی منجر شوند.

در سطح فرایندی، ضعف در نظام‌های جذب مبتنی بر شایستگی، کمبود ارزیابی عملکرد داده‌محور، نبود نظام مسیر شغلی و آموزش‌های غیرهدفمند از مهم‌ترین چالش‌ها هستند. مرور منابع نشان داد که شهرداری‌ها در مقایسه با سازمان‌های پیشرو جهانی، از ابزارهای نوین مدیریت عملکرد، جانشین‌پروری، مدیریت استعداد و تحلیل داده‌های منابع انسانی بهره چندانی نمی‌برند و این امر مانعی جدی در افزایش بهره‌وری کارکنان است.

چالش‌های فرهنگی نیز نقش مهمی در کندی تحول منابع انسانی ایفا می‌کنند. وجود فرهنگ سازمانی سلسله‌مراتبی، مقاومت در برابر تغییر، ضعف در یادگیری سازمانی و کم‌توجهی به مشارکت کارکنان از جمله عواملی هستند که اجرای سیاست‌های مدرن منابع انسانی را دشوار می‌کنند. ادبیات نشان می‌دهد که هر گونه تحول فرایندی یا فناورانه بدون اصلاح فرهنگ سازمانی با شکست یا نیمه‌کامی مواجه خواهد شد.

در نهایت، چالش‌های فناورانه و فقدان زیرساخت‌های دیجیتال، یکی از مهم‌ترین موانع ارتقای مدیریت منابع انسانی در شهرداری‌ها است. نبود سیستم HRIS یکپارچه، فقدان بانک‌های اطلاعاتی قابل اتکا، و عدم استفاده از تحلیل داده‌های منابع انسانی موجب شده است که تصمیم‌گیری‌ها عمدتاً شهودی و کوتاه‌مدت باشند، نه داده‌محور و آینده‌نگر.

در بخش راهکارها، مرور مطالعات نشان داد که راه‌حل‌های نوین و جهانی در حوزه مدیریت منابع انسانی—از جمله مدیریت مبتنی بر شایستگی، مدیریت عملکرد هوشمند، توسعه فرهنگ یادگیرنده، استقرار HRTech، People Analytics، کوچینگ مدیریتی و جانشین‌پروری—کاملاً قابلیت بومی‌سازی و اجرا در شهرداری‌های ایران را دارند، به‌شرط آن‌که با اقتضائات حقوقی، فرهنگی و منابع موجود تطبیق داده شوند.

به‌طور کلی، می‌توان گفت که تحول منابع انسانی در شهرداری‌های ایران نیازمند رویکردی ترکیبی و چندبعدی است: اصلاحات نهادی برای افزایش انعطاف‌پذیری، طراحی فرایندهای استاندارد و شایستگی‌محور، توسعه فرهنگ مشارکتی و یادگیرنده، و سرمایه‌گذاری جدی در زیرساخت‌های فناوری اطلاعات. تحقق این تحول بدون حمایت مدیران ارشد، ارتقای شایستگی مدیران میانی و مشارکت کارکنان امکان‌پذیر نیست. بنابراین، منابع انسانی باید از یک «واحد اداری» به یک «شریک راهبردی در حکمرانی شهری» تبدیل شود تا شهرداری‌ها بتوانند در محیط پیچیده و پویای امروز، نقشی کارآمد، پاسخگو و نوآورانه ایفا کنند.

۶-۱. پیشنهادها

- تدوین چارچوب شایستگی ملی برای مشاغل شهرداری.
- استقرار نظام مدیریت عملکرد مبتنی بر شاخص‌های کمی و کیفی.
- سرمایه‌گذاری در سیستم‌های HRIS و تحلیل داده.
- طراحی برنامه‌های رسمی جانشین‌پروری.
- آموزش مدیران شهری در حوزه مدیریت راهبردی منابع انسانی.
- اصلاح تدریجی مقررات محدودکننده با همکاری نهادهای بالادستی.

منابع

۱) حسینی، م.، احمدی، ر.، و کریمی، س. (۱۳۹۸). چالش‌های مدیریت منابع انسانی در شهرداری‌های ایران. فصلنامه مدیریت شهری.

۲) رضایی، ع. (۱۴۰۰). ارزیابی نظام منابع انسانی در شهرداری‌های کلان‌شهرها. پژوهش‌های مدیریت دولتی.

3) Aguinis, H. (2019). Performance management for dummies. Wiley.

4) Armstrong, M., & Taylor, S. (2023). Armstrong's handbook of human resource management practice (16th ed.). Kogan Page.

5) Becker, G. S. (1993). Human capital (3rd ed.). University of Chicago Press.

6) Boxall, P., & Purcell, J. (2016). Strategy and human resource management (5th ed.). Routledge.

7) Boyne, G. A., Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2020). Public management and performance. Cambridge University Press.

8) Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2015). The new public service (3rd ed.). Routledge.

9) Marler, J. H., & Boudreau, J. W. (2017). An evidence-based review of HR Analytics. International Journal of Human Resource Management, 28(1), 3–26.

10) Minbaeva, D. (2018). Building credible human capital analytics. Human Resource Management Journal, 28(3), 378–393.

11) Osborne, S. P. (2021). Public service logic. Routledge.

12) Perry, J. L., & Hondeghem, A. (2008). Motivation in public management. Oxford University Press.

13) Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). Performance management in the public sector (2nd ed.). Routledge.

Challenges of Human Resource Management in Iran's Municipalities and Innovative Approaches to Address Them

Abstract

Human Resource Management (HRM) in municipalities, as key institutions of urban governance, plays a fundamental role in the quality of public services, sustainable urban development, and citizen satisfaction. In recent years, the increasing complexity of urban issues, the expansion of digital technologies, rising citizen expectations, and financial constraints have amplified the importance of transforming HR systems. Iran's municipalities likewise face a set of institutional, structural, cultural, and technological challenges in HR management that affect their effectiveness. This paper, with an analytical review approach and drawing on the modern HRM literature in the public sector and urban governance, identifies and categorizes the most important HR management challenges in Iran's municipalities and presents modern and adaptable solutions. The findings indicate that moving toward competency-based management, implementing data-driven performance management systems, developing a learning organizational culture, leveraging HRTech technologies, strengthening succession planning, and aligning the strategic HR with urban objectives are among the most transformative strategies in this domain. Finally, it emphasizes the need to tailor solutions to Iran's institutional and legal context.

Keywords: Human Resource Management; Municipality; Public Sector; Performance Management; Competency Management; Urban Governance