

VAI TRÒ CỦA VĂN PHÒNG QUẢN LÝ NHÂN SỰ LIÊN BANG TRONG QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC CÔNG Ở HOA KỲ

PHA VANH VILAVONG (*)

Tóm tắt: Mỹ là quốc gia phát triển có nền kinh tế đứng đầu thế giới. Có được vị thế này, một trong những nguyên nhân giúp cho nền kinh tế cũng như nền công vụ Mỹ phát triển vượt bậc so với nhiều quốc gia khác là bởi ở Mỹ rất coi trọng đến quản lý nguồn nhân lực công. Bài viết khái quát vai trò của Văn phòng quản lý nhân sự Liên bang Mỹ trong quản lý nguồn nhân lực công, có thể xem đây là những gợi mở, tham khảo trong xây dựng chính sách quản lý, sử dụng nguồn nhân lực công đối với Việt Nam.

Từ khóa: Nhân sự Liên bang Mỹ; nguồn nhân lực công; Văn phòng quản lý nhân sự.

Abstract: The United States is a developed country and the leading economy in the world. One of the reasons that help the United States to achieve this position as well as its economy and civil service to develop significantly in comparison to those in other countries is that it imposes great importance on public personnel management. The article summarizes the role of the US Office of Personnel Management in public personnel management and proposes a number of suggestions and insights for building up the policies for the management and use of public personnel in Vietnam.

Keywords: US Federal Personnel Management; public personnel; Office of Personnel Management .

Ngày nhận bài: 07/6/2023 Ngày biên tập: 28/8/2023 Ngày duyệt đăng: 21/11/2023

1. Khái quát sự phát triển và thẩm quyền của Văn phòng quản lý nhân sự Liên bang Mỹ

Văn phòng quản lý nhân sự Liên bang Mỹ (OPM) được ủy quyền theo luật để thực hiện các nhiệm vụ và chức năng khác nhau liên quan đến quản lý nguồn nhân lực và chính sách nhân sự cho Chính phủ liên bang. Tiền thân của OPM có thể bắt nguồn từ việc ban hành Đạo luật dịch vụ dân sự năm 1883 (hay còn được gọi là Đạo luật Pendleton)⁽¹⁾, được trao quyền quyết định thiết lập một số khía cạnh cơ bản của hệ thống nhân sự liên bang ngày nay. Đạo luật cũng thành lập Ủy ban Dịch vụ Dân

sự (CSC), ban đầu được dự định để bảo vệ việc tuyển dụng và quản lý nhân viên Liên bang khỏi ảnh hưởng chính trị đảng phái. Tổ chức CSC tiếp tục với nhiều vai trò tương tự cho đến năm 1978, khi Quốc hội Mỹ thông qua Đạo luật cải cách Dịch vụ Dân sự và thay thế CSC bằng OPM.

Hiện nay, một số lĩnh vực trọng tâm công tác của OPM bao gồm quản lý nguồn nhân lực, quản lý các chương trình phúc lợi cho nhân viên Liên bang và kiểm tra các ứng viên xin việc. Để thực hiện được các chức năng này, ngân sách của OPM được phân bổ theo quy định trong Đạo luật phân bổ chung của Chính phủ và dịch vụ tài chính hàng năm. Hiện nay, OPM có khoảng hơn 2,7 triệu nhân viên làm việc toàn thời gian và những năm gần đây bằng cách củng cố

(*) *Học viên cao học tại Viện Chính trị học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*

lãnh đạo nhân sự trong OPM, Quốc hội Mỹ dự định để cơ quan này tập trung vào việc lập kế hoạch và điều hành một chương trình quản lý nhân sự hiệu quả của Chính phủ.

Nhìn chung, các quy định pháp luật điều chỉnh OPM nằm trong các điều khoản của Bộ luật Mỹ (Code of Laws of the United States of America hay United States Code). Cụ thể, Chương 11, mục 1103 (a) Bộ luật Mỹ đã trao cho Giám đốc OPM thực hiện các chức năng khác nhau, bao gồm điều hành, quản lý, thực thi (A) các quy tắc, quy định của dịch vụ dân sự, các luật điều chỉnh dịch vụ dân sự; và (B) các hoạt động khác của Văn phòng bao gồm các hoạt động nghỉ hưu và phân loại; ngoại trừ đối với các chức năng mà Ban bảo vệ hệ thống bằng khen hoặc luật sư đặc biệt chịu trách nhiệm chính. Ngoài ra, Giám đốc OPM chịu trách nhiệm “hỗ trợ Tổng thống trong việc chuẩn bị các quy tắc công vụ và tư vấn cho Tổng thống về các hành động có thể được thực hiện để thúc đẩy một nền công vụ hiệu quả bao gồm khuyến nghị các chính sách liên quan đến tuyển chọn, đề bạt, chuyển chuyển, hiệu suất làm việc, trả lương, điều kiện làm việc, nhiệm kỳ và phân bổ nhân sự⁽²⁾”.

Mặt khác, theo mục 1103 (a), trách nhiệm của Giám đốc cũng bao gồm việc đảm bảo tính chính xác, thống nhất và công bằng trong các chức năng của OPM; cử nhân được tuyển dụng; chỉ đạo, giám sát nhân viên; chỉ đạo điều hành nội bộ; chỉ đạo việc lập đề nghị trích lập và việc sử dụng, chi tiêu kinh phí. Qua đó, giúp Văn phòng Giám đốc cung cấp hướng dẫn, lãnh đạo và chỉ đạo cần thiết để hoàn thành sứ mệnh của cơ quan và đưa Chính phủ liên bang trở thành nhà tuyển dụng kiểu mẫu ở Mỹ⁽³⁾. Bên cạnh đó, các thành viên của Hội đồng lãnh đạo OPM, ngoài Giám đốc OPM còn có Phó Giám đốc phụ trách quản lý của Văn phòng quản lý và ngân sách và các giám đốc nhân sự từ 27 sở, ngành. Hội đồng này được yêu cầu họp định kỳ tư vấn và điều phối hoạt động của các cơ quan thành viên về các vấn đề như hiện đại hóa hệ thống nhân sự, nâng cao chất lượng thông tin nhân sự và pháp luật ảnh hưởng đến các tổ chức và hoạt động nhân sự.

2. Nhiệm vụ, chức năng chính và tổ chức của Văn phòng quản lý nhân sự Liên bang Mỹ

Là cơ quan nhân sự trung ương của Chính phủ liên bang, OPM có các nhiệm vụ liên quan đến quản lý nguồn nhân lực, quản lý các chương trình phúc lợi cho nhân viên Liên bang và kiểm tra các ứng viên xin việc. Cụ thể, OPM đóng vai trò là cơ quan quản lý nhân sự chính và quản lý chính sách nhân sự cho Chính phủ liên bang; cung cấp khả năng lãnh đạo và hỗ trợ nguồn nhân lực cho các cơ quan Liên bang và giúp lực lượng lao động Liên bang đạt được nguyện vọng của họ khi họ phục vụ người dân Mỹ; chỉ đạo các dịch vụ quản lý nhân sự và nhân sự, quản lý các khoản trợ cấp hưu trí, quản lý các chương trình bảo hiểm và chăm sóc sức khỏe, giám sát việc tuyển dụng dựa trên thành tích và toàn diện vào cơ quan dân sự, đồng thời cung cấp một quy trình tuyển dụng an toàn.

Trong những năm gần đây, OPM đã đưa vào một tuyên bố sứ mệnh và một danh sách các giá trị cốt lõi trong các kế hoạch chiến lược của cơ quan này. Ví dụ, tuyên bố sứ mệnh “*Một ngày mới cho dịch vụ Liên bang*” như: kế hoạch chiến lược giai đoạn 2010-2015 của OPM là “tuyển dụng, giữ chân và tôn vinh lực lượng lao động đẳng cấp thế giới để phục vụ người dân Mỹ. OPM đã liệt kê một số giá trị trong kế hoạch, bao gồm dịch vụ, tôn trọng, liêm chính, đa dạng, nhiệt tình, xuất sắc và đổi mới. Đồng thời, tuyên bố sứ mệnh và các giá trị này không thay đổi trong kế hoạch chiến lược giai đoạn 2014-2018⁽⁴⁾. Gần đây nhất, Kế hoạch chiến lược của OPM giai đoạn 2018-2022 đã sửa đổi tuyên bố sứ mệnh thành: “Chúng tôi đảm nhiệm chức trách và phục vụ Chính phủ liên bang trong việc quản lý nguồn nhân lực bằng cách cung cấp các chính sách và dịch vụ để xây dựng nguồn lực dân sự hiệu quả đáng tin cậy”⁽⁵⁾.

Ngoài ra, các giá trị cốt lõi bao gồm đổi mới, liêm chính, xuất sắc, dịch vụ và lãnh đạo. Kế hoạch nêu rõ rằng OPM xác định các chức năng chính là trọng tâm trong công việc của cơ quan, bao gồm các chức năng sau:

- *Quản lý nguồn nhân lực*: đưa ra định hướng và lãnh đạo chính sách trong việc thiết kế, phát triển và ban hành các hệ thống, chương trình và chính sách nhân sự của

Chính phủ nhằm hỗ trợ các nhu cầu hiện tại và mới nổi của các cơ quan Liên bang; cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và hướng dẫn cho các cơ quan về toàn bộ các chính sách và thực tiễn quản lý nguồn nhân lực (HR).

- *Lợi ích*: cung cấp các lợi ích chất lượng sẵn có cho nhân viên Liên bang và gia đình của họ. Cơ quan này làm việc để tạo điều kiện tiếp cận các chương trình bảo hiểm và chăm sóc sức khỏe chất lượng cao do Chính phủ liên bang cung cấp, bao gồm các dịch vụ bảo hiểm y tế, phúc lợi nha khoa và thị lực, tài khoản chi tiêu linh hoạt, bảo hiểm nhân thọ và các chương trình bảo hiểm chăm sóc dài hạn. OPM quản lý các quyền lợi bảo hiểm cho hơn 08 triệu nhân viên Liên bang, người về hưu và gia đình của họ. Phát triển và quản lý các chương trình cung cấp bảo hiểm y tế cho người Mỹ không có bảo hiểm thông qua sàn giao dịch bảo hiểm phù hợp túi tiền; chịu trách nhiệm quản lý Chương trình hưu trí liên bang bao gồm hơn 2,7 triệu nhân viên đang hoạt động, bao gồm cả Bưu điện Hoa Kỳ và gần 2,6 triệu người hưởng lương hưu và thành viên gia đình.

- *Kiểm tra*: Giám đốc OPM chịu trách nhiệm quy định các tiêu chuẩn phù hợp và chúng chỉ cho việc làm; quy định các yêu cầu chỉ định vị trí liên quan đến rủi ro đối với tính toàn vẹn và hiệu quả của dịch vụ; quy định các tiêu chuẩn, chính sách và thủ tục điều tra hiện hành về tính phù hợp, phù hợp và chúng nhận; quy định tiêu chuẩn và đưa ra các quyết định về mức độ phù hợp trong thực hiện các hành động. OPM đã ban hành tiêu chuẩn đào tạo quốc gia để hỗ trợ tính đồng nhất trong việc phát triển chuyên môn liên tục của lực lượng nhân sự Liên bang.

3. Ngân sách và báo cáo việc thực hiện các mục tiêu hoạt động của Văn phòng quản lý nhân sự Liên bang Mỹ

Các hoạt động của OPM được tài trợ từ nhiều nguồn khác nhau, cụ thể OPM nhận được một số nguồn quỹ để hỗ trợ các hoạt động lãnh đạo và chương trình của mình. OPM cũng quản lý một số khoản phân bổ bắt buộc và quỹ ủy thác liên quan cho các lợi ích của nhân viên Liên bang. Một số quy định pháp luật cho phép OPM thực hiện chuyển khoản quỹ ủy thác nhất định để trang trải chi phí của OPM cho điều hành các chương trình này. Một số nguồn tài

trợ nổi bật hơn cho các hoạt động hành chính của OPM mà OPM gọi là “ngân sách hoạt động” bao gồm: 1) Tài khoản phân bổ lương và chi phí tài trợ cho nhiều hoạt động cốt lõi của OPM. Các chức năng và mục tiêu trong số các thành phần chính của cơ quan được tài trợ bởi tài khoản này, bao gồm các dịch vụ dành cho nhân viên, trách nhiệm và tuân thủ hệ thống xứng đáng, chương trình dịch vụ hưu trí, chăm sóc sức khỏe và bảo hiểm; 2) Tài khoản phân bổ của Văn phòng Tổng Thanh tra (OIG) tài trợ cho các nỗ lực của OIG nhằm “bảo vệ sự liêm chính các chương trình và hoạt động của OPM. Các chương trình kiểm toán, điều tra, đánh giá và xử phạt hành chính nhằm ngăn chặn và phát hiện gian lận, lãng phí, lạm dụng và quản lý yếu kém; 3) Chuyển khoản từ các quỹ ủy thác do OPM quản lý chi trả một phần cho một số hoạt động của OPM. Cơ quan này chịu trách nhiệm quản lý các chương trình bảo hiểm và hưu trí của công chức. Quỹ ủy thác chuyển một phần tài trợ cho dịch vụ hưu trí, chăm sóc sức khỏe và bảo hiểm, lập kế hoạch và phân tích chính sách, văn phòng thông tin và hoạt động của văn phòng tài chính; 4) Quỹ quay vòng bao gồm các khoản phí hoặc khoản bồi hoàn do các cơ quan cung cấp cho các dịch vụ mà OPM cung cấp cho các hoạt động được quỹ chi trả.

Với việc được phân bổ ngân sách hàng năm, căn cứ vào Đạo luật kết quả và hiệu suất của Chính phủ yêu cầu hầu hết các cơ quan đặt mục tiêu đo lường hiệu suất và báo cáo thông tin cho Quốc hội để sử dụng. Do vậy, OPM cung cấp các thông tin này trong các kế hoạch chiến lược nhiều năm, kế hoạch hàng năm và báo cáo hàng năm. Báo cáo hiệu suất hàng năm (APR) của OPM cung cấp góc nhìn tổng quan về tiến độ của OPM trong việc thực hiện các chiến lược và đạt được các mục tiêu và mục tiêu trong Kế hoạch chiến lược năm tài khóa 2018-2022. Những mục tiêu chính này được xác định vào năm 2018 và được đánh giá vào năm 2022 như sau: *mục tiêu 1*, chuyển đổi việc tuyển dụng, trả lương và phúc lợi của Chính phủ liên bang để thu hút và giữ chân lực lượng lao động dân sự tốt nhất. Báo cáo hiệu suất năm 2020 của OPM cho thấy cơ quan đã đáp ứng ba trong số bốn mục tiêu liên quan đến mục tiêu 1 vào thời điểm báo cáo được công bố; *mục tiêu 2*, dẫn đầu việc thiết lập và hiện

đại hóa các giải pháp và hệ thống quản lý dữ liệu và công nghệ thông tin và nguồn nhân lực.

Báo cáo hiệu suất năm 2020 cũng cho thấy OPM đã đáp ứng một trong số ba mục tiêu liên quan đến mục tiêu 2; *mục tiêu 3*, cải thiện việc tích hợp và truyền thông các dịch vụ OPM tới các cơ quan Liên bang để đáp ứng các nhu cầu mới nổi. Báo cáo hiệu suất năm tài chính 2020 của OPM cho thấy cơ quan đã đáp ứng được bốn trong số năm mục tiêu và mục tiêu phụ liên quan đến mục tiêu 3; *mục tiêu 4*, tối ưu hóa hiệu quả hoạt động của đại lý. Báo cáo hiệu suất năm 2020 cho thấy OPM đã đáp ứng được 3 trong số 10 mục tiêu và mục tiêu phụ liên quan đến mục tiêu 4 vào thời điểm Báo cáo được công bố.

4. Những vấn đề đặt ra trong việc giám sát hoạt động của Văn phòng quản lý nhân sự Liên bang Mỹ

Giám sát các vấn đề liên quan đến khả năng chính trị hóa nền công vụ cũng như việc tái tổ chức và hiện đại hóa OPM được Quốc hội Mỹ quan tâm nhằm mục đích giám sát. Năm 2021, Học viện Hành chính Quốc gia Hoa Kỳ (NAPA) đã công bố một báo cáo bắt buộc theo luật định đề xuất một số mục tiêu để OPM thực hiện. Trong đó, một số nhà quan sát đã bày tỏ lo ngại về khả năng chính trị hóa nền công vụ - tức là quá trình những người được bổ nhiệm chính trị được chuyển đổi sang các vị trí công vụ trong quá trình chuyển giao tổng thống. Thực tiễn này được quan tâm bởi giống như việc bổ nhiệm chính trị, các vị trí công vụ không được chấm dứt khi kết thúc nhiệm kỳ Chính phủ. Do đó, việc chuyển đổi cho phép những người được bổ nhiệm chính trị ở lại Chính phủ sau khi Tổng thống bổ nhiệm họ đã rời nhiệm sở. Các nhà quan sát cho rằng, cách làm này có thể không phù hợp với các nguyên tắc của hệ thống khen thưởng vốn nhằm ngăn chặn tình trạng gia đình trị và thiên vị chính trị trong nền công vụ. Theo pháp luật Hoa Kỳ, OPM được giao nhiệm vụ giám sát việc chuyển đổi những người được bổ nhiệm chính trị sang các vị trí công vụ.

Ngoài ra, vẫn còn một vấn đề khác đối với sự giám sát của Quốc hội liên quan đến việc hiện đại hóa OPM và các hoạt động tuyển dụng của liên bang. Một số nhà nghiên cứu cho rằng, OPM nên hiện đại hóa các hoạt động tuyển

dụng của mình để duy trì tính cạnh tranh với các nhà tuyển dụng khu vực tư nhân. Sắc lệnh (E.O.) 13932, do Tổng thống Donald Trump ban hành ngày 26/6/2020 tìm cách thay đổi quy trình tuyển dụng liên bang bằng cách loại bỏ các bằng cấp giáo dục có khả năng không cần thiết để đảm bảo rằng các quy trình tuyển dụng liên bang dựa trên thành tích. Những thay đổi bắt buộc bởi E.O. được cho là nhằm giúp đỡ đặc biệt nhất cho các vị trí trong lĩnh vực công nghệ mới nổi lên, nơi mà một số cơ quan phải tìm cách vượt qua rất nhiều khó khăn để tuyển dụng các vị trí. Khi xem xét vấn đề này, Quốc hội Mỹ có thể xem xét liệu OPM có nên khuyến khích các cơ quan tiếp tục sử dụng các cơ quan tuyển dụng trực tiếp hay không, OPM đã triển khai E.O.13932 như thế nào, tác động của EO đối với lực lượng lao động liên bang và liệu việc giảm sự phụ thuộc vào các yêu cầu về giáo dục trong tuyển dụng liên bang sẽ cho phép Chính phủ liên bang cạnh tranh tốt hơn với khu vực tư nhân để thu hút nhân tài.

Qua phân tích, đánh giá nêu trên có thể thấy vai trò của OPM được tái khẳng định và củng cố với tư cách là người lãnh đạo, quản lý nguồn nhân lực chiến lược của Chính phủ liên bang. Cách tiếp cận của OPM đối với quản lý nguồn nhân lực phát triển từ chủ yếu theo định hướng tuân thủ sang tập trung vào khách hàng, giá trị gia tăng, dựa trên dữ liệu và hướng tới tương lai, khuyến khích đổi mới và chia sẻ các phương pháp hay nhất. Tuy nhiên, cùng với những thay đổi của thực tiễn đòi hỏi OPM cần tiếp tục đổi mới nhằm thực hiện tốt hơn nhiệm vụ, chức năng của mình trong việc xây dựng hệ thống công vụ và nguồn nhân lực công chất lượng cho Liên bang Mỹ./.

Ghi chú:

(1) P.L. 16; *Civil Service Act of 1883*; January 16, 1883 (22 Stat. 403).

(2) United States Code (1994), §1103 (a).

(3) OPM, *About Us: Our People and Organization* <https://www.opm.gov>.

(4) OPM, *Strategic Plan 2014-2018*, pp. 6-7, archived at <https://www.opm.gov>.

(5) OPM, *OPM Strategic Plan Fiscal Years 2018-2022, February 2018*, p.9, <https://www.opm.gov>.