

## Observații privind cadrul legal de reglementare a Autorității pentru Digitalizarea României

### *Context:*

Guvernul României a supus consultării publice proiectul de hotărâre privind organizarea, funcționarea și atribuțiile Autorității pentru Digitalizarea României (ADR).

Alături de propunerea de Hotărâre a Guvernului cu privire la reorganizarea Ministerului Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor, proiectul de hotărâre al ADR definește practic viitorul cadru legal în domeniul e-Guvernării în România.

Este, de aceea, de așteptat ca prezentul proiect să fie compatibil legal și vizionar cel puțin cu următoarele documente:

- Programul de Guvernare al Guvernului PNL ([link](#))
- Proiectul de Hotărâre de Guvern privind organizarea și funcționarea Ministerului Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor ([link](#))

Considerăm importantă abordarea și menționarea în cadrul legislativ a următoarelor componente esențiale:

### Roluri instituționale

#### I. Autoritate publică

##### **A. Reprezentare internațională**

Cuprinde activitatea de reprezentare a României în organizații internaționale, în special în cadrul Consiliului Uniunii Europene la nivelul Consiliului TTE, conducerea de relații bilaterale. Conform Art. 15 din HG MTIC acesta reprezintă, în condițiile legii, interesele României în cadrul organismelor internaționale, pe baza convențiilor, acordurilor și înțelegerilor și a altor tratate la care România este parte, și dezvoltă relații de colaborare cu autorități și organizații similare din alte state și cu organisme internaționale de interes din domeniul său de activitate. Conform Art.3 h) din HG ADR aceasta Colaborează cu instituții și organizații naționale, regionale și internaționale din domeniul său de competență. Conform r) Participă la întâlniri și evenimente organizate, la nivel intern și internațional, și reprezintă România, pe bază de mandat din partea Secretariatului General al Guvernului, în organisme internaționale de cooperare în domeniul său de competență.

##### **B. Inițiativă legislativă + norme**

Cuprinde activitatea de concepere, susținere și propunere spre adoptare în guvern de inițiative legislative. Reprezentarea guvernului în cadrul procesului parlamentar - activitatea în comisiile parlamentare de specialitate. Emiterea de norme prin Ordin, inclusiv norme de aplicare a legislației de rang superior.

Conform Art. 1 (2) din HG MTIC acesta îndeplinește rolul de autoritate de stat pentru domeniile, securității cibernetice, tehnologiei informației, societății informaționale și a interoperabilității sistemelor informatice. Conform Art. 3 (B) 4 din HG MTIC acesta definește



cadrul normativ-metodologic, funcțional, operațional și financiar necesar implementării politicilor, inclusiv prin transpunerea normelor europene în domeniul comunicațiilor electronice, serviciilor poștale, a societății informaționale, tehnologiei informației, a interoperabilității sistemelor informatice, securității cibernetice, în procesul de armonizare a legislației naționale cu cea a Uniunii Europene;

Conform Art.3 d) din HG ADR aceasta asigură elaborarea standardelor și reglementărilor tehnice în domeniul guvernării electronice și interoperabilității, precum și implementarea acestora. N.B. – elaborarea standardelor nu echivalează cu adoptarea lor

### **C. Avizare programe de finanțare, inclusiv programe operaționale, apeluri**

Conform Art. 5 pct. B 2 31 din HG MTIC asigură măsurile din Programul operațional sectorial "Creșterea competitivității economice" și Programul operațional "Competitivitate", în calitate de organism intermediar, prin delegare de atribuții de către Autoritatea de management pentru Programul operațional sectorial pentru creșterea competitivității economice, respectiv pentru Programul operațional "Competitivitate";

### **D. Control**

Conform Art. 5 B 2 33 până la 41 din HG MTIC acesta este autoritate de control pe un număr de domenii din zona societății informaționale.

Conform Art.3 n) din HG ADR aceasta întocmește și înaintează către Secretariatul General al Guvernului rapoarte privind respectarea de către instituțiile publice a prevederilor legale din domeniul său de competență.

### **E. Centru de expertiză**

#### **1. Planificare strategică a e-guvernării**

Conform Art. 3 B 3 din HG MTIC acesta exercită calitatea de autoritate publică în organizarea și coordonarea la nivel național a implementării programelor și proiectelor de guvernare electronică și administrație electronică în condițiile legii;

Conform Art.3 m) din HG ADR aceasta realizează strategia guvernamentală în domeniul digitalizării.

#### **2. Coordonare, evaluare, monitorizare, control, sprijin - pentru strategiile sectoriale care includ aspecte din domeniul e-guvernării**

Implică monitorizare și sprijin în efortul instituțiilor publice de a-și realiza strategiile proprii. Este necesară coordonarea acestora atât prin impunerea unei metodologii comune în crearea documentului strategic cât și prin monitorizarea procesului. Este de remarcat că acest rol, la nivel general, revine Secretariatului General al Guvernului prin Direcția Coordonați Politici Publice urmând ca acest deziderat să se constituie ca o specializare aprofundată în zona serviciilor de e-guvernare.

Conform Art. 3 B 5 din HG MTIC acesta coordonează celelalte autorități publice în vederea realizării coerenței politicilor și implementării strategiilor guvernamentale în domeniul comunicațiilor electronice, serviciilor poștale, securității cibernetice, a societății informaționale, a interoperabilității sistemelor informatice, a tehnologiei informației în condițiile legii;



Conform Art. 5 B 2 13 din HG MTIC acesta coordonează politicile privind dezvoltarea coerentă a infrastructurii informaționale naționale a administrației publice și privind asigurarea interoperabilității sistemelor informatice din administrația publică și gestionarea eficientă a resurselor necesare, cu respectarea normelor și standardelor recomandate de Uniunea Europeană, în condițiile legii

Conform Art.3 b) din HG ADR aceasta are ca responsabilitate coordonarea autoritățile publice în elaborarea și implementarea strategiilor naționale sectoriale pentru digitalizarea României.

### **3. Sprijin tehnic pentru alte entități publice**

Expertiza profesională în zona digitalizării este atât valoroasă cât și orientată spre proiecte. O soluție organizatorică eficientă este constituirea unui corp de experți care să ofere asistență entităților publice în momentele necesare acestora. Prin deservirea mai multor entități se asigură un grad de încărcare optim și o fructificare eficientă a acestui capital uman.

Nu există măsuri specifice în proiectul de hotărâre propus spre consultare.

### **4. Implicare în evaluarea/avizarea etapelor esențiale în derularea proiectelor de e-Guvernare**

O măsură cu impact pozitiv a fost introducerea, în anul 2013, a obligativității avizării proiectelor ITC publice cu o valoare de peste 500 000 euro de către Comitetul Tehnico-Economic pentru Societatea Informațională compus din reprezentanții a 9 instituții publice relevante pe acest domeniu. În anul 2016 a fost introdusă obligativitatea predării drepturilor asupra codului sursă creat la comanda entității publice. Atât aceste decizii cât și alte potențiale decizii similare necesită mențiuni exprese în noul cadru de organizare pentru a-și menține impactul.

Nu există măsuri specifice în proiectul de hotărâre propus spre consultare.

## **F. Unitate de implementare**

### **1. Servicii de analiză și propuneri re-factorizare / reformă administrativă**

Progresul tehnic oferă permanent noi modalități de abordare a unor probleme specifice administrației publice. O bună practică internațională este reevaluarea periodică a modului în care legislația și procedurile curente răspund necesităților care au fundamentat apariția acestora. O perspectivă nouă, aliniată tehnologiilor moderne, poate îmbunătăți activitatea administrației publice prin propunerea de noi circuite și corelări informaționale cu beneficiul direct al reducerii efortului administrativ impus mediului de afaceri și cetățenilor.

Nu există măsuri specifice în proiectul de hotărâre propus spre consultare.

### **2. Servicii de management externalizat**

#### **a) Redactarea documentațiilor obligatorii pe zona de GDPR și cybersecurity**

Cadrul legal existent impune entităților publice existența unui set de mecanisme și proceduri foarte specifice, depărtate de activitatea de bază a instituției. Ca exemple concrete din zona digitală ar putea fi date redactarea evaluării de impact asupra prelucrărilor de date personale sau redactarea procedurilor interne de utilizare / securizare a sistemelor informatice. Întrucât legea permite externalizarea acestor obligații ar putea fi benefică preluarea lor de către o entitate specializată cu beneficii atât economice cât și de coerență și compatibilitate inter-instituțională.



Nu există măsuri specifice în proiectul de hotărâre propus spre consultare.

Unele dintre etapele unui proiect care are ca finalitate un sistem informatic necesită o expertiză rar întâlnită printre angajații instituțiilor publice. Experiența grupului de experți POAT care începând cu anul 2017 a oferit consultanță, la cererea instituțiilor publice, cu privire la documentele necesare în procesul de achiziție publică poate fi o bază peste care să intervină măsuri de extindere, eficientizare, profesionalizare.

Nu există măsuri specifice în proiectul de hotărâre propus spre consultare.

Experiența recentă a arătat că negocierea centralizată prin intermediul contractelor cadru guvernamentale sau a unităților centrale de achiziții publice are un impact economic semnificativ ce nu rămâne decât a fi corect gestionat.

Nu există măsuri specifice în proiectul de hotărâre propus spre consultare.

#### **b) Redactarea Caietelor de sarcini(CS) și Proiectelor tehnice (PT) pentru instituții publice**

Nu există măsuri specifice în proiectul de hotărâre propus spre consultare.

### **3. Servicii de operare externalizate**

#### **a) Operarea / administrarea sistemelor informatice aferente instituțiilor publice cu o dimensiune ce nu permite o echipă tehnică de specialitate**

Lipsa personalului calificat în operarea unui sistem informatic induce riscuri de securitate și împiedică schimbul de date. Externalizarea acestei activități către o altă instituție publică specializată permite atât delegarea în instituția beneficiar a unui personal competent și motivat financiar cât și o plasă de siguranță prin escaladarea rapidă a oricărei probleme întâmpinate, totul fără sincopete introduse de durata unei achiziții publice pentru astfel de servicii comerciale.

Conform Art.3 e) din HG ADR aceasta are ca atribut/responsabilitate să ofere asistență instituțiilor publice în vederea realizării proiectelor de implementare a serviciilor publice electronice. (n.b. implementare, nu operare)

#### **b) Intervenții de tip CSIRT (Computer Security Incident Response Team)**

Timpul de răspuns necesar în cazul unui incident de securitate cibernetică nu permite nicio activitate din zona achiziției publice. Este necesară, măcar pentru activitatea de limitare a efectelor, disponibilitatea unei echipe de intervenție apelabilă direct.

Conform Art.2 l) din HG ADR aceasta are ca obiectiv asigurarea securității cibernetice pentru sectorul public; (n.b. sub formă de obiectiv, nu de responsabilitate)

### **4. Proiectarea și livrarea de produse informatice re folosibile – building blocks**

Conceptul de building blocks – segmente de cod cu destinație generală obligatoriu a fi re folosite / incluse în aplicațiile guvernamentale – este vechi în arhitecturile guvernamentale aferente Comisiei Europene și statelor membre. Inexistența unor prevederi legale similare implică pentru România riscuri și costuri suplimentare producând o diversitate de blocuri funcționale similare de o compatibilitate incertă și cu multiplicarea costurilor de mentenanță.

Nu există măsuri specifice în proiectul de hotărâre propus spre consultare.



**5. Implementarea de sisteme informatice de tip HUB**, cu un număr semnificativ de beneficiari instituții publice.

Schimbul de date între instituțiile publice necesită o infrastructură IT dedicată, de o importanță care le-a adus recunoaștere internațională unor denumiri precum X-Road (Estonia) sau M-connect (R.Moldova), care nu poate funcționa decât cu un singur operator național, clar stabilit. Rolul acestuia este de a arbitra și decide regulile de conectare în această platformă, nivelul de securitate, respectarea GDPR dar și de definire a registrelor naționale și a asigura accesul către acestea pentru toate entitățile îndreptățite.

Conform Art.3 f) din HG ADR aceasta realizează, implementează și dezvoltă sisteme și aplicații informatice destinate digitalizării României.

## Organizare

### Independență

#### 1. Măsuri cu privire la eligibilitatea și mandatul persoanelor responsabile

Persoanele responsabile cu vizibilitate publică în zona transformării digitale întâmpină, în general, dificultăți datorate imposibilității reducerii informațiilor aferente activității specifice la un numitor comun comunicațional accesibil publicului larg. Din acest motiv sunt necesare măsuri organizaționale care să asigure, apriori, un grad de încredere cu privire la profesionalismul și independența acestora.

Nu există măsuri specifice în proiectul de hotărâre propus spre consultare

#### 2. Măsuri de tip "consiliu director" (atât pentru conducerea ADR cat si punctual tip CTE)

Sinergia eforturilor în zona de e-guvernare este rezultatul voinței politice și capacității de a acomoda particularitățile obiective aferente entităților vizate. Dacă amplasarea ADR în coordonarea Prim-ministrului este un esențial progres totuși un mecanism de orchestrare inter-instituțională poate fi de real ajutor. Una dintre cele mai simple metode de marcarea ADR ca fiind de ajutor pentru toate instituțiile publice ar putea fi crearea unui consiliu director care să discute și să monitorizeze activitatea ADR. Aceasta ar fi principala cale de implicare a ADR în procesul de reformă administrativă a membrilor consiliului său director.

Nu există măsuri specifice în proiectul de hotărâre propus spre consultare.

#### 3. Măsuri de tip "cumul de resurse" (gen CTS pt CTE)

Proiectele de interoperabilitate implică în mod natural specialiști din cadrul tuturor instituțiilor implicate. Reunirea acestora în cadrul unui grup de lucru este esențială pentru succesul proiectului și nu poate fi lăsată la bunăvoința conducerilor instituțiilor vizate. Pe modelul HG 941 /2013 care a nominalizat instituțiile contribuatoare cu specialiști pentru CTE ar fi util un cadru legal care să sprijine această abordare.

Nu există măsuri specifice în proiectul de hotărâre propus spre consultare.



## Eficiență

### **1. Măsuri din zona salarială și a managementului performanței angajaților**

Atragerea resursei umane performanțe în domeniul IT are un istoric de nereușite în mediul guvernamental. Este necesară atât oferirea unui pachet salarial competitiv cât și măsuri de asigurare a unei productivități similare cu cea din mediul privat. Un bun exemplu de abordare ținând cont de aceste exigențe este prevederea legală<sup>1</sup> aferentă salarizării personalului Centrului Național pentru Informații Financiare din cadrul MFP care oferă o salarizare competitivă însă numai pentru contracte pe termen determinat. Analiza periodică de reînnoire a contractului poate fi un factor esențial în asigurarea productivității. Totodată dorim să subliniem că o parte semnificativă din forța de muncă performantă azi în industria IT nu are studii superioare de specialitate iar o bună parte are chiar studii medii. Nu există măsuri specifice în proiectul de hotărâre propus spre consultare.

### **2. Măsuri cu privire la modalitatea de finanțare**

Credem că o legătură cât mai directă între activitatea ADR și utilitatea sa pentru societate poate fi o măsură semnificativă în prevenirea investițiilor inutile. Plata serviciilor prestate, la un tarif controlat prin principiul costului marginal, de către entități atât publice cât și private, poate stimula eforturile ADR în vederea creării și promovării unor servicii de e-guvernare utile și utilizabile.

Toate fondurile trec prin bugetul național.

### **3. Măsuri cu privire la modalitatea de derulare a achizițiilor**

Considerăm că trebuie depuse eforturi pentru simplificarea birocrăției aferente achizițiilor publice necesare în special mentenanței sistemelor de e-guvernare.

Nu există măsuri specifice în proiectul de hotărâre propus spre consultare

## Impact societal

### **1. Impunerea măsurării permanente a impactului / utilizării din perspectiva mediului de afaceri și a cetățenilor**

Impunerea măsurării timpului necesar pentru completarea unui formular a fost un pas benefic dar insuficient. Totalitatea serviciilor oferite de ADR ar trebui evaluate din perspectiva uzabilității, disponibilității, costurilor indirecte pentru utilizator pe baza unor indicatori construiți în colaborare cu societatea civilă și mediul de afaceri.

Conform Art. 5 B 2 24 din HG MTIC monitorizează și evaluează sistemele informatice de la nivelul instituțiilor și entităților guvernamentale, în vederea îndeplinirii obiectivelor strategice din domeniu, în condițiile legii;

### **2. Impunerea transparenței activității în linie cu principiile Open Contracting**

Construită cu sprijinul Băncii Mondiale metodologia Open Contracting asigură atât transparentizarea deciziei în achizițiile publice cât și implicarea societății civile în definirea obiectivelor achiziției. Într-un peisaj IT cu o multitudine de tehnologii concurente o astfel de

---

<sup>1</sup> Art.2 din OUG 77/2017 <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/194408>



abordare ar permite construirea unui climat de încredere și ar preveni fenomenul de vendor lock-in.

Nu există măsuri specifice în proiectul de hotărâre propus spre consultare.

### **3. Implicarea mediului de afaceri și a societății civile prin programe de cooperare / voluntariat**

Experiența GovITHub precum și alte programe de voluntariat la nivel de instituție publică indică beneficii certe pentru colaborări apolitice, pe termen lung, între ADR și parteneri non-guvernamentali. Costurile organizatorice sunt minimale și pe deplin compensate de rezultatele practice precum și de creșterea gradului de încredere a populației în serviciile de e-guvernare. Conform Art. 5 B 2 20 din HG MTIC acesta comunică cu celelalte structuri ale administrației publice, cu societatea civilă, precum și cu furnizorii de produse și servicii în domeniul comunicațiilor electronice, serviciilor poștale, securității cibernetice, tehnologiei informației, interoperabilității sistemelor informatice ale instituțiilor publice și al societății informaționale; Conform Art.3 o) din HG ADR aceasta stabilește relații cu mediul academic și cu societatea civilă în vederea consultărilor și pentru derularea unor proiecte pe domenii de interes comun.

### **4. Dreptul de a derula campanii în vederea îmbunătățirii digital skills pentru populație și formare profesională pentru angajații publici**

Fără a concura cu alți ofertanți de servicii similare credem că este necesar ca ADR să poată organiza cursuri dedicate utilizatorilor nou lansatelor servicii electronice. Credem că un corolar necesar este posibilitatea de a disemina concepte asociate precum siguranța identității electronice, tranzacții comerciale online, cadrul legal și instituțional menit a proteja utilizatorul acestor servicii.

Conform Art. 5 B 2 23 din HG MTIC asigură cadrul instituțional și operațional pentru derularea programelor de formare și perfecționare, prin mijloace electronice, a personalului din administrația publică pe tematici de e-Guvernare, securitate cibernetică, societate informațională și tehnologia informației;

Conform Art.2 n) din HG ADR aceasta are ca obiectiv elaborarea și implementarea programului național de alfabetizare digitală a cetățenilor României. (n.b. sub formă de obiectiv, nu de responsabilitate)

### **5. Dreptul de a promova public servicii și tehnologii cu impact în zone de e-guvernare.**

Adopția serviciilor electronice este o provocare universală. Campaniile publicitare pot avea un impact semnificativ, mărturie stă campania pentru promovarea ghișeul.ro finanțată de mediul privat. Credem că aceasta trebuie să fie o activitate continuă, susținută financiar în mod corespunzător.

Conform Art.3 i) din HG ADR aceasta are ca atribut/responsabilitate elaborarea și realizarea de programe și proiecte de informare și educare a cetățenilor și companiilor cu privire la beneficiile oferite de serviciile publice electronice.



### *Concluzii*

Una dintre principalele piedici a implementării serviciilor digitale în România a fost modalitatea greoaie de colaborare și coordonare între diversele entități ale administrației publice. Propunerea de a crea Autoritatea pentru Digitalizarea României este salutară dar este imperios necesar ca întreg cadrul normativ să fie adaptat nevoilor de coordonare menționate. Este așadar necesară evitarea suprapunerilor prezente în propunerile de acte normative privind Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor și noua Autoritate pentru Digitalizarea României.

Sintetic, prezentăm comparativ atribuțiile propuse în cele două acte normative propuse în tabelul de mai jos pentru a evidenția suprapunerile sau atribuțiile care lipsesc.

Vă stăm la dispoziție pentru o întâlnire de lucru aplicată pentru a crea un cadru legislativ necesar funcționării AdR care să deschidă calea unor progrese rapide și implementări de succes.





**Atribuțiile propuse în actele normative propuse a reglementa activitatea Ministerului Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor și Autorității pentru Digitalizarea României**

Categorie	Activitate	MTIC	ADR	Observații
<b>Autoritate publică</b>	Reprezentare internațională	DA	NU	Este necesară o clarificare sau aliniere a celor două acte normative
	Inițiativă legislativă, norme de aplicare	DA	NU	Este necesară o clarificare sau aliniere a celor două acte normative
	Avizare programe de finanțare, inclusiv programe operaționale, apeluri fonduri	DA	NU	Este necesară o clarificare sau aliniere a celor două acte normative
	Control	DA	NU	Este necesară o clarificare sau aliniere a celor două acte normative
<b>Centru de expertiză</b>	Planificare strategică a e-guvernării	DA	contribuie	ADR propune strategii naționale în domeniul e-guvernării dar nu are mandat pentru impunerea acestora. MTIC exercită calitatea de autoritate publică
	Coordonare, evaluare, monitorizare, control, sprijin - pentru strategiile sectoriale care includ aspecte din domeniul e-guvernării	DA	DA	Suprapunere funcțională
	Sprijin tehnic pentru alte entități publice	Nu	NU	Este necesară includerea unor atribuții în acest sens
	Implicare în evaluarea/avizare a etapelor esențiale în derularea proiectelor de e-Guvernare	DA	NU	În formatul actuală CTE (care avizează proiectele de peste 500.000 euro) rămâne în sprijinul MCTI în lipsa unei prevederi exprese
<b>Unitate de implementare</b>	Servicii de analiză și propuneri re-factorizare / reformă administrativă	NU	NU	Este necesară includerea unor atribuții în acest sens
	Servicii de management externalizat	Parțial	NU	În lipsa unei prevederi exprese unitatea POAT rămâne la MCTI



	Servicii de operare externalizate	NU	minimal	Un obiectiv general al ADR fără a fi o obligație
	Proiectarea și livrarea de produse informatice refolosibile – building blocks	NU	NU	Este necesară includerea unor atribuții în acest sens
	Implementarea de sisteme informatice de tip HUB	?	parțial	O menționare lacunară, fără necesare precizări
<b>Independență</b>	Măsurile cu privire la eligibilitatea și mandatul persoanelor responsabile	NU	NU	Se aplică legislația referitoare la demnitatea de secretar de stat
	Măsurile de tip "consiliu director"	NU	NU	Este necesară includerea unor atribuții în acest sens
	Măsurile de tip "cumul de resurse"	NU	NU	Este necesară includerea unor atribuții în acest sens
<b>Eficiență</b>	Măsurile din zona salarială și a managementului performanței angajaților	NU	NU	Se aplică legislația standard
	Măsurile cu privire la modalitatea de finanțare	NU	NU	Totul trece prin bugetul de stat
	Măsurile cu privire la modalitatea de derulare a achizițiilor	NU	NU	Nu există prevederi specifice
<b>Impact societal</b>	măsurarea permanentă a impactului / utilizării	minimal	NU	MTIC poate solicita rapoarte și studii
	Open Contracting	NU	NU	Este necesară includerea unor atribuții în acest sens
	Implicare M.A. și O.N.G.	Minimal	Minimal	Ambele entități pot organiza consultări.
	Formare profesională și digital skills	DA	minimal	ADR are ca obiectiv
	Promovare e-servicii și tehnologii	NU	DA	Este necesară o clarificare sau aliniere a celor două acte normative

