

revista de

ANALIZĂ ECONOMICĂ, ACTUALITATE LEGISLATIVĂ
ȘI MANAGEMENT PERFORMANT

Achizitii Publice

Nr. 176/ Martie 2025

www.revista-achizitii.ro



interviu cu
Diana COCIAS (ANTOFIE),
ARIC Vice President, Accredited trainer
Partner, Ivan and Associates SCA

Editorial: Scurte considerații privind acțiunile reglementate de art. 611
alin. (51) din Legea nr. 101/2016

Avocat Ioana ROTARU, Societatea Civilă Profesională „Perju, Rotaru & Asociații

“Un moment cu adevărat transformator în evoluția sistemului de achiziții publice a fost introducerea DUAE-Documentul Unic de Achiziție European. De la verificarea unui volum impresionant de documente de calificare pentru fiecare ofertant, am trecut la analizarea unui document standardizat, care a simplificat semnificativ atât procesul de depunere a ofertelor, cât și etapa de evaluare.”

Reporter: Cu o experiență de peste 15 ani în domeniul achizițiilor publice, cum ați caracteriza evoluția acestui sector în România?

Diana COCIAS (ANTOFIE): Am crescut, ca să spun așa, profesional, odată cu sistemul de achiziții publice din România. Îmi amintesc perioada de început, când totul era pe hârtie, când se depuneau ofertele în cutii întregi de documente și când fiecare procedură era o provocare în sine din cauza lipsei de predictibilitate și practică unitară.

Când mi-am început experiența în domeniul achizițiilor publice, glumeam că ofertele trebuie livrate cu camionul. Îmi amintesc anul 2010, când participam la evaluarea ofertelor pentru cele mai mari proiecte de infrastructură rutieră din România. Evaluam efectiv



**Diana COCIAS (ANTOFIE),
ARIC Vice President, Accredited trainer
Partner, Ivan and Associates SCA**

metri cubi de documente, și nu este o metaforă. Bibliorafturile se întindeau pe toate mesele, pe jos, pe orice suprafață disponibilă. Cred că am ținut în viață câteva fabrici de hârtie doar cu documentația pentru câteva proceduri de achiziție.

Un moment cu adevărat transformator în evoluția sistemului de achiziții publice a fost introducerea DUAE - Documentul Unic de Achiziție European. De la verificarea unui volum impresionant de documente de calificare pentru fiecare ofertant, am trecut la analiza unui document standardizat, care a simplificat semnificativ atât procesul de depunere a ofertelor, cât și etapa de evaluare.

Totuși, după atâția ani de practică, observ că unele provocări persistă și chiar se reinventează. Interpretarea neunitară a legislației rămâne o problemă - am întâlnit situații în care aceleași prevederi legale erau interpretate diferit nu doar de la o autoritate la alta, ci chiar în cadrul aceleiași instituții. Gestionarea modificărilor contractuale continuă să fie un punct sensibil, mai ales în contextul actual al instabilității economice.

Este un domeniu care m-a provocat constant să evoluez, să găsesc soluții creative în limitele legii și să înțeleg că fiecare proiect are specificul său. După 15 ani, pot spune că achizițiile publice nu sunt doar despre legislație și proceduri - sunt despre capacitatea de a înțelege nevoile reale ale unui proiect și de a găsi cea mai bună cale de a le satisface în mod legal.

Reporter: Care sunt principalele provocări cu care se confruntă autoritățile contractante?

Diana COCIAS (ANTOFIE): După atâția ani de activitate în domeniu, în care am văzut achizițiile publice din toate perspectivele - și ca avocat reprezentând autorități contractante, și apărând interesele ofertanților - pot spune că provocările sunt complexe și adesea sistemice.

Elaborarea documentațiilor de atribuire rămâne un punct sensibil. Deși există modele și bune practici, încă vedem documentații care par să fie copiate din alte proceduri, fără o analiză reală a specificului proiectului. Este frustrant să vezi cum aceleași greșeli se repetă de la o procedură la alta, generând întârzieri și contestații previzibile. În timp ce un ofertant poate fi penalizat sever pentru orice eroare - de la respingerea ofertei până la pierderea garanției de participare în cazul unei contestații nefondate - în sectorul public responsabilitatea pare să se dilueze într-un aparat birocratic.

Am observat totodată că succesul unui proiect depinde în mare măsură de calitatea comunicării și colaborării dintre părți, atât în faza de achiziție cât și în implementare. Când există un dialog constructiv și profesionist între autoritatea contractantă și operatorii economici, multe din probleme pot fi prevenite sau rezolvate eficient.

Din păcate, uneori acest dialog este înlocuit de o abordare ce nu este una productivă din partea ambelor părți - pe de o parte, autorități care preferă să se ascundă în spatele unor interpretări rigide ale prevederilor contractuale, iar pe de altă parte, contractanți care încearcă să transforme orice situație într-o oportunitate de a solicita costuri suplimentare sau prelungiri de termen.

Din experiența mea, soluția stă într-o abordare echilibrată, bazată pe dialog și profesionalism din partea tuturor actorilor implicați. Sistemul de achiziții publice funcționează cel mai bine când există respect reciproc și înțelegerea faptului că scopul final este implementarea cu succes a proiectelor, nu câștigarea unor bătălii procedurale.

Reporter: Care a fost rolul contractelor FIDIC în contextul achizițiilor publice din România?

Diana COCIAS (ANTOFIE): "Am o experiență vastă cu contractele FIDIC - am fost trainer, am activat ca membru unic CAD (Comisia de Adjudecare a Disputelor, sau DAB cum îi spun anglo-saxonii), am reprezentat părți în arbitraje la ICC Paris, și pot spune că, deși sunt contracte foarte bine structurate, nu sunt 'pastila magică' pentru succesul unui proiect.

Da, contractele FIDIC au adus un plus de predictibilitate și profesionalism în proiectele de infrastructură din România, dar realitatea din teren mi-a arătat că succesul unui proiect nu ține doar de tipul de contract folosit. Am văzut proiecte eșuate cu contracte FIDIC și proiecte reușite cu contracte naționale - pentru că,

până la urmă, contractele nu vorbesc, oamenii o fac.

O ironie pe care am observat-o a fost că în procesul de adaptare la legislația românească, multe contracte FIDIC au fost practic modificate integral prin condiții speciale care le schimbau fundamental sensul și echilibrul.

Este interesant de observat că și actualul Contract Național (HG 1/2018) are influențe clare FIDIC. Dar lecția pe care am învățat-o este că succesul unui proiect depinde de mult mai mulți factori: claritatea cerințelor beneficiarului, coerența documentației în ansamblu, și mai ales de competența și buna-credință a echipelor implicate în implementare.

Din experiența mea în rezolvarea disputelor, am văzut că cele mai multe probleme nu apar din cauza tipului de contract folosit. Un contract, fie el și FIDIC, este doar un instrument - calitatea rezultatului depinde de priceperea celor care îl folosesc.

Reporter: Ce sfaturi ați oferi tinerilor profesioniști care doresc să se specializeze în domeniul achizițiilor publice?

Diana COCIAS (ANTOFIE): Achizițiile publice reprezintă un domeniu complex care îmbină cunoștințe juridice, tehnice și economice. Pe lângă baza solidă în legislația națională și europeană, elementul crucial este practica - și aceasta trebuie să fie cât mai diversă.

Recomand tinerilor să se implice în toate etapele procesului de achiziție publică: de la analiza documentației și încadrarea în cerințele de calificare, până la evaluarea documentelor depuse de ofertanți, formularea răspunsurilor la clarificări și gestionarea contestațiilor - atât cele privind documentația, cât și cele referitoare la rezultatul procedurii.

Un aspect deosebit de important, adesea neglijat, este înțelegerea implementării contractului. Dacă nu poți privi dincolo de documentația de atribuire, rămâi limitat în înțelegerea problematicei care, de cele mai multe ori, este foarte complexă.

De exemplu, în calitate de autoritate contractantă, când elaborezi o documentație de atribuire, trebuie să poți anticipa provocările care pot apărea în execuția contractului.

Pe de cealaltă parte, din perspectiva ofertantului, fiecare element al ofertei trebuie analizat cu maximă atenție deoarece poate face diferența între un contract profitabil și unul păgubos. De exemplu, o anumită formulare în propunerea tehnică poate genera asumarea unor riscuri în implementare iar o analiză superficială a cerințelor caietului de sarcini poate conduce la omiterea unor activități în calculul prețului oferat.

Desigur, participarea la programe de formare specializate și studierea jurisprudenței sunt importante, dar experiența practică în toate aceste aspecte este cea care face diferența între un specialist bun și unul excelent în

achiziții publice.

Un profesionist complet trebuie să poată vedea întregul tablou - de la procedura de atribuire până la ultimul act adițional din implementare - și să înțeleagă cum deciziile luate în fiecare etapă influențează succesul proiectului.

Reporter: Care este impactul modificărilor legislative frecvente asupra proiectelor de infrastructură?

Diana COCIAS (ANTOFIE): După atâția ani în domeniu, am ajuns la o concluzie paradoxală - cu cât avem mai multă legislație și mai multe interpretări oficiale, cu atât practica pare să devină mai neunitară. Modificările legislative frecvente, în loc să clarifice aspectele neclare, par să adauge noi straturi de complexitate. Este ca și cum am încerca să reparăm o țesătură ruptă adăugând mereu noi petice, fără să observăm că de fapt ar trebui să o refacem din material nou.

Din experiența mea în proiectele de infrastructură, am observat că această instabilitate legislativă afectează extrem de negativ derularea acestor proiecte, oamenii devin reticenți în a-și asuma decizii, preferând să aștepte 'clarificări' sau 'interpretări oficiale' - care, ironic, când sosesc, uneori complică și mai mult situația.

Deși teoria spune că practica administrativă și jurisprudența ar trebui să ofere predictibilitate, realitatea din teren arată că suntem încă departe de acest deziderat. Am ajuns în situația în care avem multiple interpretări contradictorii pentru aceeași situație, ceea ce creează mai multă confuzie decât claritate.

Soluția, din perspectiva mea, nu stă în generarea de noi acte normative sau interpretări, ci în dezvoltarea unei practici coerente și în formarea unor profesioniști capabili să aplice legislația cu discernământ și responsabilitate.

Reporter: Cum influențează instabilitatea legislativă și economică derularea contractelor de achiziție publică și care sunt principalele provocări generate de aceasta?

Diana COCIAS (ANTOFIE): Instabilitatea legislativă și economică creează efecte în cascadă în implementarea contractelor, iar ultimii ani au reprezentat o un exemplu elocvent pentru contractele de achiziții publice. Pandemia COVID-19 a perturbat lanțurile de aprovizionare globale, criza energetică a dus la creșteri fără precedent ale costurilor, iar războiul din Ucraina a destabilizat complet piața materialelor de construcții. Am văzut cum această succesiune de evenimente a pus la încercare reziliența contractelor de achiziție publică într-un mod nemaiîntâlnit până acum.

În calitate de consultant pentru proiecte majore de infrastructură, am observat cum contracte care păreau

solide și bine structurate au început să se confrunte cu provocări pentru care nimeni nu era cu adevărat pregătit.

Efectul cumulat al acestor crize suprapuse a creat un context în care mecanismele contractuale tradiționale și-au demonstrat limitele, iar necesitatea unor soluții adaptate noii realități a devenit evidentă.

Problema ajustării prețurilor este poate cel mai bun exemplu al modului în care realitatea poate depăși orice prevedere contractuală. Am asistat la situații în care prețul oțelului s-a dublat în câteva luni, în timp ce formula de ajustare din contract oferea o compensare de doar 15-20%.

Eliminarea facilităților fiscale din construcții de la începutul acestui an a venit să complice și mai mult ecuația. Contractele în derulare, desi au incluse formule de ajustare, acestea nu au avut în vedere astfel de modificări legislative cu impact major.

Reporter: Ce rol joacă pregătirea profesională în îmbunătățirea calității achizițiilor publice?

Diana COCIAS (ANTOFIE): "Este un aspect fundamental, dar trebuie să facem o distincție clară între simpla participare la cursuri și dezvoltarea unei expertize reale. În sensul acesta, în dubla mea calitate, atât de avocat în domeniu, dar și de trainer, observ o tendință îngrijorătoare - mulți consideră că parcurgerea unor cursuri îi transformă automat în specialiști. Din păcate, realitatea este mult mai complexă.

Piața este astăzi saturată de 'specialiști' care au certificate, dar le lipsește esențialul - experiența practică și înțelegerea profundă a domeniului. În activitatea noastră la Societatea de Avocatură Ivan și Asociații, procesul de extindere a echipei este extrem de prudent și de minuțios tocmai pentru că este foarte dificil să găsim specialiști autentici, care să combine cunoștințele teoretice cu experiența practică solidă.

Nu este suficient să cunoști legislația sau să urmezi câteva cursuri - trebuie să înțelegi contextul economic, tehnic și operațional al proiectelor. Un specialist adevărat se formează prin expunere la situații diverse și complexe și trebuie să fie capabil să vadă dincolo de aspectele teoretice și să înțeleagă implicațiile practice ale deciziilor sale.

Programele de formare sunt într-adevăr necesare, dar ele trebuie văzute ca un fundament pe care se construiește expertiza, nu ca un substitut pentru experiența practică.

Vă mulțumim doamnă Diana COCIAS (ANTOFIE) pentru amabilitatea de a ne acorda acest interviu!