

ACC TRUST RESEARCH

Achiziții Publice de Construcții din România

ANALIZĂ APROFUNDATĂ 01

Managementul de Proiect în Achizițiile Publice de Construcții din România

*O analiză a cadrului normativ românesc care reglementează
rolurile de management de proiect în achizițiile publice de lucrări.*

Iulie 2026

Realizat de

ACC TRUST

Consultanță în Guvernanță Comercială și Contractuală

Notă editorială

Această publicație analizează legislația disponibilă public, îndrumările emise de ANAP și decizii CNSC selectate.

Nu evaluează eficiența cadrului normativ actual și nu exprimă opinii cu privire la autoritățile publice sau la autorități contractante individuale.

Obiectivul este exclusiv analiza modului în care cadrul normativ existent structurează funcțiile de management de proiect în achizițiile publice de lucrări din România.

Obiectivul și Metodologia Cercetării

Obiectiv

Analiza modului în care cadrul normativ structurează funcțiile de management de proiect în achizițiile publice de lucrări.

Surse

Documente ANAP, legislație, decizii CNSC.

Domeniu de aplicare

Exclusiv cadrul normativ; fără analiză statistică a documentațiilor și fără evaluarea performanței proiectelor.

Limitări

Concluziile nu sunt extrapolate asupra întregii piețe și nu stabilesc relații de cauzalitate privind rezultatele proiectelor.

Rezumat Executiv

În proiectele complexe de construcții, managementul proiectului este, la nivel internațional, o disciplină de sine stătătoare, care integrează coordonarea tehnică, administrarea contractuală, controlul costurilor, planificarea, managementul riscurilor și coordonarea echipelor de specialitate.

Analiza cadrului normativ românesc și a practicii de control ex-ante ANAP indică însă o abordare diferită.

Documentele analizate arată că legislația și practica administrativă recunosc în principal funcțiile tehnice obligatorii ale proiectului și tratează managementul proiectului ca o extensie a acestora, nu ca o disciplină distinctă cu propriile competențe și roluri specializate.

Această concluzie nu reprezintă o evaluare a performanței autorităților contractante și nici o critică a cadrului legislativ actual.

Raportul urmărește exclusiv modul în care cadrul normativ influențează structura documentațiilor de atribuire și implicit organizarea serviciilor solicitate pe piața de consultanță în construcții.

1. Introducere

În ultimul deceniu, proiectele publice de infrastructură au devenit semnificativ mai complexe.

Valoarea investițiilor a crescut.

Numărul actorilor implicați a crescut.

Contractele FIDIC și proiectele finanțate din fonduri europene au introdus cerințe comerciale și contractuale tot mai sofisticate.

În acest context apare o întrebare legitimă:

Reflectă actualul cadru de achiziții publice această complexitate și în structura serviciilor de management solicitate?

Pentru a răspunde, prezentul raport analizează documentele oficiale emise de ANAP și practica CNSC referitoare la definirea experților-cheie și a managementului proiectelor de construcții.

2. Managementul proiectului în cadrul normativ românesc

Analiza documentelor ANAP evidențiază o abordare constantă: legislația românească recunoaște în principal funcțiile tehnice obligatorii și tratează managementul proiectului ca o extensie a acestora, nu ca o disciplină distinctă, cu domeniu propriu de expertiză.

Această abordare se reflectă în trei direcții principale:

- limitarea rolurilor ce pot fi solicitate ca experți-cheie;
- tratarea unor funcții precum cost management sau devize ca activități auxiliare;

- accentul pus asupra experienței tehnice și mai puțin asupra structurii de specialitate a echipei de management.

Documentul ANAP privind cele mai frecvente neconformități identificate în controlul ex-ante formulează limitarea în termeni expliți:

"Atenționăm AC că în caietul de sarcini nu se pot stabili cerințe minime cu privire la experții cheie altul decât: Manager de proiect/contract, Șef echipă proiectare/(arhitect șef), Proiectanți pe diferite specializări."

— ANAP, Sinteza celor mai frecvente neconformități identificate în cadrul documentațiilor de atribuire

Nu rezultă că asemenea competențe ar fi interzise.

Rezultă însă că acestea nu ocupă un loc distinct în arhitectura standard a documentațiilor analizate.

3. Rolurile recunoscute în documentațiile de atribuire

Documentele ANAP privind controlul ex-ante arată că documentațiile pentru contractele de lucrări sunt construite în jurul unor funcții tehnice consacrate.

Managerul de proiect apare ca rol de coordonare.

În schimb, funcții consacrate internațional precum:

- Cost Manager;
- Contract Manager;
- Commercial Manager;
- Quantity Surveyor;
- Planning Manager;
- Project Controls;
- Risk Manager;

nu beneficiază de același regim distinct în cadrul recomandărilor analizate. Singura excepție o reprezintă experții autorizați/certificați printr-un act normativ specific (responsabil tehnic cu execuția, verificali de proiecte, ingineri proiectanți de instalații electrice/sanitare/termice/gaze) — dar aceștia sunt priviți ca specialiști individuali de proiectare, nu ca membri ai unei echipe extinse de management.

Acest lucru nu înseamnă că asemenea competențe nu pot exista în implementarea proiectului.

Înseamnă că ele nu sunt consacrate explicit ca funcții distincte în arhitectura standard analizată.

4. Cost Management – cazul devizierului

Una dintre cele mai relevante observații privește tratamentul activităților de cost management.

Documentele ANAP recomandă eliminarea rolului de devizier din categoria experților-cheie, argumentând că acesta nu desfășoară activități intelectuale care contribuie direct la dezvoltarea soluției tehnice:

"ELIMINAȚI «Devizierul», acesta nu va desfășura «activități cu caracter intelectual ce au ca rezultat identificarea, elaborarea și dezvoltarea soluției tehnice ce stă la baza implementării respectivelor contracte»."

— ANAP, aceeași sursă

Din perspectiva prezentului raport, această abordare este relevantă nu pentru statutul profesional al devizierului, ci pentru modul în care funcțiile de control al costurilor sunt poziționate în procesul de achiziție.

În practică, cost managementul apare ca o activitate administrativă auxiliară și nu ca o competență distinctă evaluată în structura echipei.

Efectul se extinde și dincolo de calificarea experților, în modul în care sunt ponderați în evaluarea ofertelor. Chiar și acolo unde experți suplimentari sunt acceptați ca factori de evaluare, ANAP recomandă limitarea impactului lor asupra rezultatului:

"Ponderea cumulată acordată factorilor de evaluare privind experiența trebuie să fie una adecvată (ponderea acordată unui singur expert nu ar trebui să depășească 5%-7% sau 10%-12% pentru personalul coordonator) [...]. Recomandăm ca diferențele de ponderi rezultate să fie redistribuite factorului preț."

— ANAP, aceeași sursă

Practic, chiar și autoritățile dispuse să recunoască roluri extinse de management sunt descurajate să le acorde greutate semnificativă în departajarea ofertelor.

5. Certificarea Project Management

Îndrumarea ANAP din 2021 confirmă aceeași filozofie:

"Prin încadrarea ocupației de manager de proiect în categoriile administrative, inclusiv în cadrul standardului ocupațional relevant, legiuitorul recunoaște faptul că managementul de proiect nu poate fi complet separat de sarcinile tehnice specifice."

— ANAP, Îndrumare cu privire la relevanța certificatelor de management de proiect pentru a demonstra competența unui expert de a gestiona un proiect/contract (octombrie 2021)

Managementul proiectului este descris ca fiind strâns legat de competențele tehnice ale proiectului, iar certificarea formală este recomandată doar pentru proiectele cu grad ridicat de complexitate — document care recomandă explicit ca certificarea formală de PM să fie solicitată „doar în cazul în care complexitatea proiectului o justifică”, nu ca regulă generală.

Accentul este pus pe experiența profesională, nu pe existența unei discipline distincte de Project Management.

6. Practica CNSC

Analiza deciziilor CNSC confirmă că disputele privind managerii de proiect sunt soluționate în principal prin interpretarea literală a documentației de atribuire.

Într-o decizie din 2024, o autoritate contractantă a nominalizat pentru poziția de manager de proiect un expert cu diplomă în domeniul Instalații (nu construcții civile), însoțită de certificat de manager de proiect și recomandări din proiecte anterioare — situație contestată tocmai pe motivul neîndeplinirii cerinței de studii formulate în caietul de sarcini.

Într-o altă decizie, argumentul de echivalență între o diplomă tehnică conexă și cerința explicită de „construcții civile, industriale și agricole” a fost respins, motivat de faptul că ofertantul nu a solicitat clarificare privind interpretarea cerinței înainte de depunerea ofertei — și, prin urmare, și-a asumat riscul interpretării restrictive.

Experiența profesională, certificările suplimentare sau competențele din mai multe domenii tehnice au o importanță secundară atunci când cerințele privind studiile și calificările sunt formulate restrictiv.

Acest aspect consolidează concluzia că arhitectura documentațiilor influențează decisiv structura echipelor propuse.

7. Observații

Analiza nu urmărește să stabilească dacă actualul model este corect sau incorect.

Ea evidențiază însă o diferență de abordare.

În timp ce literatura internațională și numeroase modele contractuale tratează managementul proiectului ca o funcție autonomă, cu competențe și responsabilități proprii, cadrul analizat în România îl integrează predominant în funcțiile tehnice și administrative deja existente.

Această diferență poate influența modul în care autoritățile contractante definesc serviciile achiziționate și structura echipelor implicate în implementarea proiectelor.

8. Direcții pentru cercetări viitoare

Acest raport analizează exclusiv cadrul normativ.

Nu răspunde încă la întrebarea dacă această abordare se reflectă efectiv în piață.

Pentru aceasta este necesară o analiză statistică a documentațiilor de atribuire și a contractelor de servicii de supervizare și management al proiectelor, urmărind aspecte precum:

- structura echipelor solicitate;
- distribuția rolurilor profesionale;
- utilizarea serviciilor de Project Management;

- utilizarea Cost Management;
- utilizarea Contract Administration;
- utilizarea Project Controls.

Această analiză va constitui obiectul unui volum dedicat.

Surse

- ANAP — Sinteza celor mai frecvente neconformități identificate în cadrul documentațiilor de atribuire aferente contractelor de execuție de lucrări standard și de proiectare și execuție lucrări în activitatea de control ex-ante, înscrise în avizele conform condiționate emise (decembrie 2021)
- ANAP — Îndrumare cu privire la relevanța certificatelor de management de proiect pentru a demonstra competența unui expert de a gestiona un proiect/contract (octombrie 2021)
- CNSC — decizii publicate pe portal.cnsc.ro (dosare 2021, 2024)
- Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările ulterioare
- Instrucțiunea ANAP nr. 1/2017

Cum poate sprijini ACC TRUST

Aspectele analizate în acest raport nu sunt doar teoretice.

Ele apar pe întreg ciclul de viață al proiectelor complexe de construcții — de la strategia de achiziție și pregătirea ofertelor, până la administrarea contractului, gestionarea modificărilor, revendicări și închiderea comercială a proiectului.

ACC TRUST sprijină antreprenori, dezvoltatori, investitori și finanțatori prin servicii independente de consultanță comercială și contractuală, inclusiv:

- strategie de achiziție și ofertare;
- analiză contractuală și alocarea riscurilor;
- cadre de guvernanță a proiectului;
- administrare contractuală;
- management comercial;
- gestionarea variațiilor și revendicărilor;
- controlul costurilor și al programului;
- monitorizare independentă a proiectului;
- due diligence tehnic;
- prevenirea și gestionarea disputelor.

Fiecare proiect are propriul profil de risc.

Rolul nostru este să ajutăm clienții să identifice expunerile din timp, să le gestioneze consecvent și să protejeze rezultatele comerciale pe întreaga durată a proiectului.

www.acctrust.ro

contact@acctrust.ro

CONTINUĂ LECTURA

ACC TRUST Insights

ACC TRUST Insights este biblioteca noastră de analize privind provocările comerciale, contractuale și de guvernare care influențează proiectele complexe de construcții, infrastructură și energie.

Temele abordate includ:

- guvernare contractuală;
- FIDIC;
- EPC și EPCM;
- management contractual;
- management comercial;
- achiziții publice;
- due diligence tehnic;
- variații și revendicări;
- flux de numerar;
- project controls;
- leadership și guvernare de proiect.

Publicăm periodic articole, analize aprofundate și materiale de cercetare bazate pe experiență practică, cadrul contractual și surse oficiale.

Toate publicațiile sunt disponibile gratuit.

→ insights.acctrust.ro

→ www.acctrust.ro