

**ȘCOALA NAȚIONALĂ DE STUDII POLITICE ȘI
ADMINISTRATIVE
BUCUREȘTI
ȘCOALA DOCTORALĂ
Domeniul de Doctorat**

REZUMAT TEZĂ DE DOCTORAT

**Puterea discreționară a administrației publice și
standardele bunei administrări în activitatea Agenției
Naționale de Administrare Fiscală**

**Conducător de doctorat:
PROF. UNIV. DR. EMIL BĂLAN**

**Doctorand:
Cristina-Georgeta BĂJENARU**

**București
2025**

Mulțumiri

Finalizarea acestei lucrări de doctorat reprezintă rezultatul unui parcurs intelectual intens și complex, presărat cu provocări, dar și cu momente de profunde satisfacții academice. În acest context, doresc să adresez cele mai sincere mulțumiri tuturor celor care mi-au fost alături, profesional și personal, în această etapă esențială a formării mele.

În primul rând, adresez recunoștința mea profundă domnului profesor coordonator, Prof. Univ. Dr. Emil Bălan, pentru îndrumarea constantă, exigența academică și sprijinul acordat pe tot parcursul elaborării tezei. Viziunea sa științifică, rigoarea metodologică și deschiderea către dialog au avut o contribuție esențială în conturarea acestei lucrări.

Mulțumiri speciale se îndreaptă către membrii comisiei de îndrumare și cadrelor didactice din cadrul Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative din București, pentru cursurile valoroase, sugestiile pertinente și climatul academic stimulat.

De asemenea, exprim recunoștința mea față de experții și funcționarii din cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală, care au acceptat să îmi ofere acces la informații relevante și au contribuit, prin discuții aplicate, la înțelegerea mai profundă a mecanismelor instituționale ale administrației fiscale.

Nu în ultimul rând, mulțumesc familiei mele, pentru sprijinul necondiționat, răbdarea infinită și încrederea pe care mi-au oferit-o mereu, chiar și în momentele cele mai solicitante. Lor le datorez puterea de a continua.

Această lucrare le este dedicată tuturor celor care cred în importanța unei administrații publice eficiente, transparente și responsabile.

CUPRINS

INTRODUCERE	2
ASPECTE METODOLOGICE GENERALE.....	5
PARTEA I. PUTEREA DISCREȚIONARE ȘI BUNĂ ADMINISTRARE	6
<i>CAPITOLUL I. Conceptul de putere discreționară în administrația publică</i>	<i>7</i>
<i>CAPITOLUL II. Principiul bunei administrări în dreptul public</i>	<i>8</i>
PARTEA II. ANAF, ROLUL ȘI PROCEDURA ÎN ADMINISTRAȚIA ACTUALĂ...	10
<i>CAPITOLUL III. Rolul și atribuțiile agenției naționale de administrare fiscală (ANAF)</i>	<i>10</i>
<i>CAPITOLUL IV. Manifestarea puterii discreționare a ANAF în practică</i>	<i>11</i>
<i>CAPITOLUL V. Standardele bunei administrări în activitatea ANAF.....</i>	<i>13</i>
<i>CAPITOLUL VI. Perspective de reformare a activității ANAF</i>	<i>15</i>
PARTEA III. ABORDĂRI METODOLOGICE ALE CERCETĂRII	16
<i>CAPITOLUL VII. Designul cercetării.....</i>	<i>16</i>
<i>CAPITOLUL VIII. Studiu de caz privind digitalizarea administrației financiar fiscale la nivel european.....</i>	<i>20</i>
8.1. Digitalizarea administrației fiscale și discreția algoritmică: provocări juridice și etice	20
8.2. Spania	20
8.3. Estonia	21
8.4. Finlanda	22
8.5. România	22
8.6. Analiza comparativă privind digitalizarea administrației publice între cele patru țări: Spania, Estonia, Finlanda și România	23
8.7. Analiza progreselor digitalizării administrației publice la nivelul Uniunii Europene	24
<i>CAPITOLUL IX. Studiu privind percepția contribuabililor asupra puterii discreționare și standardelor de bună administrare în activitatea ANAF</i>	<i>25</i>
<i>CAPITOLUL X. Studiu privind percepția experților și specialiștilor fiscali asupra puterii discreționare și aplicării standardelor de bună administrare în activitatea ANAF</i>	<i>26</i>
CONCLUZII GENERALE	27
RECOMANDĂRI.....	28
IMPACTUL POLITICILOR FISCALE DIGITALE ASUPRA CONFORMĂRII VOLUNTARE.....	28
ETICĂ ȘI SECURITATE ÎN ADMINISTRAȚIA FISCALĂ DIGITALĂ	29
CONTRIBUȚII PERSONALE	29

UTILITATE ȘI DIRECȚII VIITOARE ALE CERCETĂRII.....	30
LIMITELE CERCETĂRII.....	31

INTRODUCERE

În contextul transformării digitale, analiza modului în care administrația publică gestionează puterea discreționară devine tot mai relevantă. Digitalizarea nu înseamnă doar automatizarea proceselor, ci o schimbare de paradigmă care impune transparență, eficiență și responsabilitate în actul guvernării. În acest sens, administrațiile fiscale, precum Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF), joacă un rol esențial, fiind în prima linie a interacțiunii cu contribuabilii și gestionând volume mari de date și decizii care au impact direct asupra drepturilor cetățenilor. Digitalizarea administrației fiscale presupune nu doar implementarea tehnologiei, ci și reformarea modului în care este exercitată puterea publică, necesitând compatibilitate cu principiile bunei administrări, cum ar fi legalitatea, transparența și motivarea deciziilor (Petrescu, 2013, Bălan, 2016 și Dina, 2013).

Literatura de specialitate subliniază că puterea discreționară este un instrument esențial în procesul decizional al administrației publice, permițând adaptarea la situații complexe, dar subliniază și riscurile excesului de putere, care poate genera abuzuri administrative și reduce încrederea publicului (Andreescu, 2012 și Gilson et al., 2014). În acest context, principiile bunei administrări devin mecanisme esențiale de echilibrare, menite să limiteze arbitrarul și să asigure o guvernare corectă și transparentă (Olanescu, 2021).

La nivel european, Carta Drepturilor Fundamentale și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene stabilesc standarde clare privind buna administrare, inclusiv obligațiile de transparență, imparțialitate și motivare a deciziilor (Craig, 2022). Cercetările recente evidențiază că digitalizarea și automatizarea proceselor fiscale pot contribui semnificativ la reducerea discreționarului excesiv, prin creșterea transparenței și predictibilității deciziilor (Pang și Hua, 2024). Totuși, aceste inovații tehnologice necesită o reglementare atentă pentru a evita noi forme de abuz de putere.

Astfel, cercetarea asupra puterii discreționare a ANAF este esențială pentru a înțelege cum poate fi promovată o administrație mai echitabilă și mai responsabilă, contribuind la consolidarea încrederii contribuabililor și la modernizarea administrației fiscale din România.

Tema este analizată din perspectiva administrației publice, cu un accent special pe interacțiunea dintre puterea discreționară și standardele de bună administrare în activitatea Agenției Naționale de Administrare Fiscală. Abordarea cercetării combină o analiză teoretică a conceptelor fundamentale cu o dimensiune aplicativă, centrată pe practici, studii de caz și percepția actorilor implicați, pentru a evalua în ce măsură cadrul legislativ și procedural actual reușește să echilibreze necesitatea deciziilor discreționare cu respectarea principiilor bunei administrări.

Prin analiza mecanismelor de control al excesului de putere și a integrării principiilor precum proporționalitatea, responsabilitatea și buna administrare,

cercetarea contribuie la dezbaterile internaționale despre reforma administrației publice în epoca digitală. În plus, folosirea cadrului teoretic ancorat în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și în documente precum articolul 41 din Carta DFUE conectează discuția românească la standardele europene și internaționale privind statul de drept și protecția drepturilor fundamentale.

Obiectivele cercetării includ definirea și analiza teoretică a puterii discreționare și a standardelor bunei administrări, evidențierea rolului și responsabilităților ANAF în acest context, precum și explorarea manifestării puterii discreționare în practica administrativă. Lucrarea își propune să identifice situațiile în care deciziile ANAF pot fi percepute ca fiind arbitrare, să evalueze nivelul de transparență și de echitate al activității acestei instituții și să determine măsura în care principiile bunei administrări sunt respectate.

Obiectivele aplicative vizează realizarea unor studii empirice care să investigheze percepțiile contribuabililor, experților fiscali și funcționarilor publici asupra acestor aspecte. Se urmărește analizarea exemplelor de bune practici în digitalizarea administrației financiare la nivel european, pentru a propune soluții concrete de reformare a activității ANAF, care să reducă discreționarul excesiv și să sporească încrederea contribuabililor în instituțiile publice. Această perspectivă permite identificarea provocărilor și oferirea de recomandări ce contribuie la îmbunătățirea proceselor administrative și consolidarea unui act fiscal corect și transparent.

Abordarea generală a cercetării îmbină metode teoretice și empirice pentru a oferi o perspectivă complexă și interdisciplinară asupra puterii discreționare și aplicării standardelor bunei administrări în activitatea Agenției Naționale de Administrare Fiscală. Metodologia adoptată este structurată în două direcții majore: analiza conceptuală și normativă, pe de o parte, și cercetarea aplicată, bazată pe studiu de caz și metode cantitative, pe de altă parte.

Cercetarea propune următoarele întrebări principale, menite să investigheze relația dintre discreția administrativă și calitatea actului de guvernare fiscală în România:

- În ce mod este exercitată puterea discreționară de către Agenția Națională de Administrare Fiscală?

- În ce măsură respectă aceasta standardele de bună administrare în contextul actual al administrației publice din România?

Lucrarea este structurată în 10 capitole, astfel încât să ofere o analiză detaliată a temei legate de puterea discreționară a administrației publice și aplicarea standardelor de bună administrare, cu un accent deosebit pe activitatea Agenției Naționale de Administrare Fiscală.

Contribuția teoretică și practică a lucrării constă în abordarea unui subiect complex și de actualitate, care implică analiza relației dintre puterea discreționară a

administrației publice și aplicarea standardelor bunei administrări, cu un accent specific pe activitatea Agenției Naționale de Administrare Fiscală. Lucrarea se remarcă prin contribuțiile sale în mai multe direcții esențiale.

Din **perspectivă teoretică**, lucrarea clarifică și aprofundează conceptele fundamentale de putere discreționară și bună administrare, oferind o analiză sistematică a acestora din punct de vedere juridic, administrativ și doctrinar. Sunt detaliate trăsăturile și limitele puterii discreționare, precum și modul în care aceasta este reglementată în administrația publică, cu referire la literatura națională și internațională de specialitate. De asemenea, lucrarea contribuie la dezvoltarea teoriei privind standardele bunei administrări prin integrarea principiilor europene și analiza modului în care acestea pot fi aplicate în administrația fiscală din România.

Din **perspectivă practică**, lucrarea aduce un plus de valoare prin analiza activității ANAF, o instituție centrală în administrația publică, responsabilă de implementarea politicilor fiscale și de interacțiunea directă cu contribuabilii. Studiile empirice realizate, care includ aplicarea de chestionare adresate contribuabililor și experților fiscali, oferă informații relevante despre percepțiile acestora cu privire la transparența, imparțialitatea și predictibilitatea deciziilor ANAF. Rezultatele cercetării identifică principalele probleme asociate puterii discreționare în activitatea instituției și propun soluții concrete pentru îmbunătățirea relației dintre administrația fiscală și contribuabili.

Lucrarea se evidențiază și prin dimensiunea sa comparativă, prin analiza bunelor practici în digitalizarea administrației financiare la nivel european. Modelele oferite de state precum Spania, Estonia sau Finlanda servesc ca puncte de referință pentru identificarea și adaptarea unor soluții eficiente la contextul administrativ din România, contribuind astfel la modernizarea și alinierea activității ANAF la standardele europene.

Prin integrarea perspectivelor teoretice și practice, lucrarea contribuie atât la dezvoltarea domeniului administrației publice, cât și la îmbunătățirea proceselor administrative și fiscale din România. Recomandările formulate oferă direcții valoroase pentru reducerea discreționarului excesiv, creșterea transparenței și eficienței administrative, precum și pentru consolidarea încrederii contribuabililor în instituțiile publice.

ASPECTE METODOLOGICE GENERALE

În ultimele decenii, digitalizarea a remodelat profund administrația publică, aducând la centru valorile transparenței și responsabilității, dar și tensiuni conceptuale între ele. Studiul formulează trei direcții de investigație: (1) cum se articulează relația transparență-responsabilitate-digitalizare în discursul științific actual; (2) ce rol joacă discreția administrativă și controlul ei în buna guvernare; (3) în ce măsură transparența este tratată simultan ca valoare juridică, etică și tehnologică și cum afectează aceasta analizele existente.

Metodologic, cercetarea combină o analiză bibliometrică riguroasă, desfășurată în Web of Science pe baza unei interogări booleene extinse (public administration, government transparency, accountability, open government, citizen trust, policy transparency, discretionary power), cu o analiză calitativă doctrinar-normativă. Din ~2800 de lucrări identificate, un corpus final de 281 de surse (ulterior 256 analizate în profunzime) a fost selecționat și gestionat în Zotero, pe criterii de relevanță, autoritate, acces la text integral și valoare epistemică. Distribuția temporală indică o concentrare 2019-2024, corelată cu impulsurile post-pandemice și valurile de reformă digitală; sunt integrate și contribuții recente (2025) cu caracter anticipativ privind IA.

Acoperirea geografică echilibrează surse românești, europene și internaționale, cu focalizări pe România și Estonia (model pentru guvernanta digitală X-Road, identitate electronică, date deschise), precum și comparații cu Finlanda, Spania, Franța sau Germania. Instituțiile europene (Comisia Europeană, OECD, Parlamentul European) oferă cadran normativ și indicatori comparabili, iar literatura românească (Andreescu, Băjenaru, Bălan, Androniceanu ș.a.) fundamentează specificul național.

Patru axe tematice structurează câmpul: (i) transparența ca principiu multidimensional (juridic, etic, tehnologic), ancorată în cadrul legal (de ex., Legea 544/2001; Legea 52/2003) și în jurisprudență; (ii) digitalizarea administrației și efectele ei ambivalente asupra transparenței, eficiențele tehnice coexistă cu riscuri de opacitate algoritmică, fragmentare și excludere digitală; (iii) responsabilitatea publică, văzută ca extensie operațională a transparenței prin audit, feedback, participare și standarde de integritate; (iv) discreția administrativă, zonă de tensiune între eficiență și legalitate, susceptibilă de abuz în absența controlului jurisdicțional și a autocenzurii instituționale.

Așadar, domeniul se află într-o fază de maturizare accelerată: transparența devine indicator al calității democrației administrative, responsabilitatea capătă valențe procedurale și algoritmice, iar digitalizarea reclamă guvernanta tehnologică (interoperabilitate, auditabilitate, explicabilitate) pentru a transforma promisiunea

eficienței în încredere publică. Cartografierea realizată oferă un cadru teoretic robust și transferabil pentru testări empirice ulterioare.

General methodological aspects

In recent decades, digitalisation has profoundly reshaped public administration, bringing to the forefront the values of transparency and accountability, while also generating conceptual tensions between them. The study outlines three lines of investigation: (1) how the relationship between transparency–accountability–digitalisation is articulated in current scientific discourse; (2) what role administrative discretion and its control play in good governance; (3) to what extent transparency is simultaneously treated as a legal, ethical, and technological value, and how this affects existing analyses.

Methodologically, the research combines a rigorous bibliometric analysis, conducted through Web of Science based on an extended Boolean query (*public administration, government transparency, accountability, open government, citizen trust, policy transparency, discretionary power*), with a qualitative doctrinal-normative analysis. From approximately 2,800 identified publications, a final corpus of 281 sources (of which 256 were later analysed in depth) was selected and managed in Zotero, based on criteria of relevance, authority, full-text access, and epistemic value. The temporal distribution indicates a concentration between 2019–2024, correlated with post-pandemic impulses and waves of digital reform; recent (2025) anticipatory contributions regarding AI are also integrated.

Geographic coverage balances Romanian, European, and international sources, with a focus on Romania and Estonia (as a model for digital governance through X-Road, electronic identity, and open data), as well as comparisons with Finland, Spain, France, and Germany. European institutions (European Commission, OECD, European Parliament) provide the normative framework and comparable indicators, while Romanian literature (Andreescu, Băjenaru, Bălan, Androniceanu et al.) grounds the national specificity.

Four thematic axes structure the field: (i) transparency as a multidimensional principle (legal, ethical, technological), anchored in the legal framework (e.g., Law 544/2001; Law 52/2003) and jurisprudence; (ii) digitalisation of administration and its ambivalent effects on transparency, where technical efficiencies coexist with risks of algorithmic opacity, fragmentation, and digital exclusion; (iii) public accountability, viewed as the operational extension of transparency through audit, feedback, participation, and integrity standards; (iv) administrative discretion, a zone of tension between efficiency and legality, susceptible to abuse in the absence of judicial control and institutional self-restraint.

Thus, the field is in a phase of accelerated maturation: transparency becomes an indicator of the quality of administrative democracy, accountability gains procedural and algorithmic dimensions, and digitalisation demands technological governance (interoperability, auditability, explainability) in order to transform the promise of efficiency into public trust. The mapping undertaken provides a robust and transferable theoretical framework for subsequent empirical testing.

PARTEA I. PUTEREA DISCREȚIONARE ȘI BUNĂ ADMINISTRARE

CAPITOLUL I. Conceptul de putere discreționară în administrația publică

Puterea discreționară este un concept fundamental în dreptul administrativ, reprezentând prerogativa autorităților publice de a alege, în limitele legii, între mai multe soluții posibile pentru a atinge obiectivele interesului public. Această marjă de apreciere este necesară în contexte în care legea nu poate anticipa toate circumstanțele particulare, oferind astfel administrației publice flexibilitatea de a adapta deciziile la realitățile sociale și economice în schimbare (Cornea, 2024). Totuși, această libertate decizională nu echivalează cu arbitriul, ci este condiționată de respectarea principiilor statului de drept, cum ar fi legalitatea, proporționalitatea și transparența, asigurând astfel un echilibru între eficiența administrativă și protecția drepturilor fundamentale.

Puterea discreționară se deosebește esențial de competența legată prin gradul de libertate decizională. În timp ce competența legată impune o aplicare strictă a normei juridice fără posibilitatea de adaptare, puterea discreționară permite autorităților să aleagă cea mai adecvată soluție dintre mai multe opțiuni legale, în funcție de circumstanțele concrete și de scopul urmărit de legiuitor (Deliu, 2021). Această flexibilitate este esențială pentru o administrare eficientă, dar trebuie să fie exercitată în mod proporțional și justificat, evitând astfel excesul de putere, definit ca utilizarea abuzivă sau nejustificată a marjei de apreciere administrative. Excesul de putere apare atunci când autoritatea publică depășește limitele competenței sale sau folosește discreția în mod contrar scopului normei, afectând astfel drepturile și interesele legitime ale cetățenilor (Maryanne et al., 2025).

Pentru a preveni abuzurile, legislația română, prin Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, instituie limite clare ale puterii discreționare, introducând conceptul de „exces de putere” și definindu-l ca fiind exercitarea dreptului de apreciere prin încălcarea limitelor legale sau a drepturilor fundamentale ale cetățenilor. De asemenea, Codul administrativ al României stabilește principii precum legalitatea, proporționalitatea, transparența și motivarea deciziilor,

consolidând astfel cadrul juridic al puterii discreționare și creând premisele pentru un control riguros al acesteia (Marin, 2020).

Controlul puterii discreționare este realizat prin mai multe mecanisme, inclusiv controlul jurisdicțional exercitat de instanțele de contencios administrativ, care pot verifica legalitatea, oportunitatea și proporționalitatea deciziilor administrative. În plus, instituții precum Avocatul Poporului și Curtea de Conturi contribuie la supravegherea modului în care autoritățile publice utilizează această prerogativă, oferind cetățenilor mecanisme de apărare împotriva abuzurilor (Băbălău, 2020). De asemenea, participarea publicului și transparența decizională joacă un rol important în limitarea discreționarismului excesiv, asigurând că deciziile sunt justificate și adoptate în interesul general, nu al unor grupuri restrânse (Cezar, 2020).

Exercitarea puterii discreționare este, așadar, condiționată de respectarea unor principii fundamentale, cum ar fi proporționalitatea și egalitatea. Principiul proporționalității impune ca măsurile adoptate să fie adecvate și necesare pentru atingerea scopului urmărit și să nu producă un prejudiciu excesiv în raport cu beneficiile aduse interesului public (Trykhlil, 2020). În mod similar, principiul egalității exclude aplicarea arbitrară sau preferențială a normei, impunând un tratament nediscriminatoriu pentru toți destinatarii actelor administrative (Erhan, 2023).

Astfel, puterea discreționară rămâne un instrument esențial pentru funcționarea eficientă a administrației publice, dar utilizarea sa trebuie să fie permanent raportată la principiile legalității și bunei administrări. Numai în acest cadru normativ se poate vorbi despre o guvernare legitimă, transparentă și responsabilă, care respectă drepturile fundamentale ale cetățenilor și contribuie la consolidarea încrederii în instituțiile statului (Drăghici, 2022).

CAPITOLUL II. Principiul bunei administrări în dreptul public

Conceptul de bună administrare a evoluat de-a lungul istoriei ca o componentă esențială a guvernării eficiente și echitabile, reflectând transformările politice, economice și tehnologice ale societăților umane. Originile acestui principiu pot fi identificate în primele forme de organizare statală, unde administrarea resurselor și gestionarea conflictelor erau esențiale pentru supraviețuirea și coeziunea comunităților. De exemplu, în antichitate, sistemele administrative ale Egiptului faraonic, Mesopotamiei și Romei antice au dezvoltat structuri birocratice complexe pentru a gestiona impozitele, armata și infrastructura publică, iar legi precum Codul lui Hammurabi și Corpus Iuris Civilis au stabilit standarde de justiție și responsabilitate pentru funcționarii publici (Tsujimura, 2021). Aceste texte au anticipat principiile moderne ale bunei administrări, cum ar fi proporționalitatea sancțiunilor și responsabilitatea autorităților față de cetățeni.

În Evul Mediu și perioada premodernă, administrarea eficientă a devenit din ce în ce mai complexă, odată cu centralizarea puterii și crearea statelor-națiune. În această perioadă, guvernarea era caracterizată de o combinație între autoritate religioasă și putere seculară, care a influențat dezvoltarea normelor administrative. De exemplu, Magna Carta din 1215 a introdus principiul supremației legii asupra monarhului, stabilind limite clare pentru exercitarea puterii regale și garantând drepturi fundamentale pentru cetățeni, cum ar fi protecția împotriva detenției arbitrare. Această evoluție a continuat în perioada iluministă, când filozofi precum Montesquieu și Locke au teoretizat separația puterilor și drepturile fundamentale ca elemente esențiale ale bunei guvernări (Blanton et al., 2021).

O schimbare majoră a avut loc în timpul Revoluției Industriale, când creșterea rapidă a orașelor și expansiunea economică au impus o reformare profundă a administrației publice. În acest context, Max Weber a dezvoltat teoria birocratică, care a definit caracteristicile esențiale ale administrației moderne: specializare, ierarhie clară, reguli formale și profesionalism (Filipescu, 2023). Aceste principii au fost preluate ulterior de guvernele moderne pentru a organiza eficient structurile administrative și a asigura servicii publice eficiente, într-un context economic și social din ce în ce mai complex.

În epoca contemporană, conceptul de bună administrare a fost formalizat și consolidat prin reglementări internaționale și legislații naționale. La nivel european, articolul 41 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene consacră dreptul la bună administrare ca drept fundamental, garantând cetățenilor tratament echitabil, acces la informații și dreptul de a fi ascultat înainte de luarea unei decizii administrative (Sari, 2023). Această reglementare a transformat buna administrare dintr-un ideal de guvernare într-un standard juridic obligatoriu, aplicabil instituțiilor europene și, prin extensie, administrațiilor naționale din statele membre.

În România, bunele practici administrative au fost integrate progresiv în legislația internă, prin acte normative precum Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public. Aceste reglementări stabilesc obligații clare pentru autoritățile publice, inclusiv motivarea deciziilor, transparența și respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor, consolidând astfel principiul bunei administrări ca element central al statului de drept (Giorgi, 2019).

Pe lângă cadrul juridic, bunele practici administrative sunt susținute și prin politici publice și strategii naționale. De exemplu, Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014–2020 și Strategia pentru mai bună reglementare 2014–2020 au promovat modernizarea funcției publice, debirocratizarea și digitalizarea serviciilor publice, aliniind astfel administrația românească la standardele europene de transparență și responsabilitate (Kosach et al., 2022).

Prin urmare, conceptul de bună administrare a evoluat de la simple practici de guvernare eficientă în antichitate la un principiu fundamental al dreptului modern, consacrat prin reglementări naționale și internaționale. Această evoluție reflectă necesitatea unei administrații transparente, responsabile și orientate spre cetățean, ca element esențial al unei societăți democratice moderne. Consolidarea acestui principiu rămâne o provocare permanentă, dependentă de contextul politic, cultural și economic al fiecărui stat, dar esențială pentru menținerea legitimității și eficienței guvernării contemporane.

PARTEA II. ANAF, ROLUL ȘI PROCEDURA ÎN ADMINISTRAȚIA ACTUALĂ

CAPITOLUL III. Rolul și atribuțiile agenției naționale de administrare fiscală (ANAF)

Agencia Națională de Administrare Fiscală (ANAF) reprezintă una dintre cele mai importante instituții din cadrul administrației publice centrale din România, având un rol esențial în gestionarea resurselor financiare ale statului. Înființată în anul 2003 prin separarea direcțiilor de specialitate din Ministerul Finanțelor care se ocupau de administrarea veniturilor publice, ANAF a dobândit personalitate juridică începând cu 2004, devenind astfel un organ de specialitate cu atribuții extinse și o identitate instituțională distinctă, subordonată Ministerului Finanțelor (Băbălău, 2020, p.113). Această schimbare a marcat începutul unui proces de profesionalizare și autonomizare a administrației fiscale, care a inclus măsuri de consolidare a funcțiilor fiscale și de control, precum fuziunea prin absorbție a Autorității Naționale a Vămile și a Gărzii Financiare, reglementată prin Hotărârea Guvernului nr. 520/2013 privind organizarea și funcționarea ANAF.

Conform acestui act normativ, ANAF a preluat atribuții extinse, incluzând administrarea impozitelor și contribuțiilor, exercitarea autorității vamale și desfășurarea unor activități de control operativ pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale și vamale. Această extindere a funcțiilor a impus restructurări organizaționale semnificative, menite să optimizeze capacitatea instituțională și să sporească eficiența administrativă. Numărul maxim de posturi a fost redus de la 27.100 la 25.582, iar structura instituțională a fost reorganizată pentru a include opt Direcții Generale Regionale ale Finanțelor Publice (DGRFP), care corespund regiunilor de dezvoltare ale României (Ban, 2019, p.3).

Un alt moment semnificativ în evoluția ANAF a fost adoptarea Legii nr. 268/2021 privind înființarea Autorității Vamale Române și modificarea unor acte normative conexe, care a consfințit separarea atribuțiilor vamale de cele fiscale, în vederea îmbunătățirii specializării funcționale și consolidării capacității de control în domeniul comerțului internațional. Această reorganizare a fost motivată de

necesitatea alinierii la standardele internaționale de eficiență, transparență și integritate, astfel cum sunt promovate de Uniunea Europeană și de Organizația Mondială a Vămlor (Băbălău, 2020, p.113).

Din punct de vedere funcțional, ANAF este responsabilă de administrarea tuturor veniturilor bugetare, inclusiv impozite, taxe, contribuții sociale și alte sume datorate bugetului general consolidat. Activitatea sa se desfășoară pe patru direcții principale: gestionarea obligațiilor fiscale, colectarea veniturilor, controlul fiscal și dezvoltarea relației instituționale cu contribuabilii. Aceste funcții sunt reglementate printr-un cadru normativ extins, care include Codul fiscal și Codul de procedură fiscală, precum și o serie de reglementări secundare, cum ar fi ordine ale președintelui ANAF și directive europene (Tebieș, 2022, p.95).

Pentru a sprijini conformarea voluntară și a reduce evaziunea fiscală, ANAF a implementat o serie de reforme digitale, cum ar fi Spațiul Privat Virtual (SPV), sistemul de facturare electronică e-Factura și raportarea SAF-T (Standard Audit File for Tax). Aceste măsuri au fost adoptate în contextul unei tendințe globale de digitalizare a administrațiilor fiscale, menită să îmbunătățească transparența, să simplifice procedurile și să crească gradul de conformare fiscală (Rada, 2024, p.327).

Cu toate acestea, aplicarea acestor reforme a generat provocări semnificative, în special pentru contribuabilii mici și mijlocii, care se confruntă cu dificultăți în adaptarea la noile tehnologii și cu costuri suplimentare pentru implementarea sistemelor digitale. În plus, aplicarea măsurilor coercitive de către ANAF, cum ar fi poprirea conturilor bancare sau aplicarea de sancțiuni pentru neconformare, a fost criticată pentru lipsa de proporționalitate și pentru impactul negativ asupra lichidității contribuabililor (Gligam, 2024, p.168).

ANAF joacă un rol esențial în consolidarea finanțelor publice ale României și în susținerea dezvoltării economice, însă succesul său depinde în mod important de capacitatea de a adapta structurile interne, de a profesionaliza personalul și de a crea un mediu fiscal predictibil și echitabil pentru toți contribuabilii. Numai printr-o abordare echilibrată, care să pună accent pe transparență, predictibilitate și respectarea drepturilor contribuabililor, ANAF poate contribui în mod real la stabilitatea financiară și la creșterea încrederii publicului în instituțiile statului.

CAPITOLUL IV. Manifestarea puterii discreționare a ANAF în practică

Procedurile de control fiscal derulate de Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF) reprezintă un exemplu central al exercitării puterii discreționare în administrația publică, întrucât implică interpretarea și aplicarea normelor fiscale în contextul specific al fiecărui contribuabil. Aceste proceduri conferă funcționarilor publici dreptul de a verifica situația fiscală a contribuabililor, de a stabili obligații suplimentare, de a aplica sancțiuni și de a recomanda măsuri corective. Deși aceste

atribuții sunt reglementate legal, ele presupun un grad inevitabil de apreciere, întrucât cadrul normativ nu poate acoperi toate circumstanțele posibile, lăsând loc unor interpretări variabile în funcție de natura tranzacțiilor, conduita contribuabilului și probatoriul disponibil (Alm, 2019, p.745).

Cu toate acestea, puterea discreționară devine problematică atunci când este exercitată în mod arbitrar, în absența unei fundamentări clare și a unor criterii obiective, ceea ce poate afecta grav încrederea contribuabililor în echitatea și imparțialitatea administrației fiscale. În practică, se constată că unele controale fiscale sunt inițiate fără analize de risc solide, pe baza unor sesizări neprobate sau a unor interpretări excesiv de restrictive ale legii fiscale. De asemenea, durata excesivă a inspecțiilor, lipsa de transparență în comunicarea rezultatelor și absența motivării detaliate a actelor administrative fiscale contribuie la percepția unei autorități netransparente și ineficiente (Blanchard et al., 2021, p.198).

Un exemplu tipic de manifestare a puterii discreționare este modul în care inspectorii fiscali interpretează prevederile legale în timpul controalelor. În numeroase situații, contribuabilii au acuzat aplicarea unor interpretări restrictive sau chiar eronate ale normelor fiscale, cu ignorarea jurisprudenței naționale și a deciziilor Curții de Justiție a Uniunii Europene. Această lipsă de coerență în interpretarea legii poate conduce la tratamente fiscale inegale și la impunerea unor sancțiuni disproporționate, contrar principiilor bunei administrări și statului de drept. De asemenea, durata excesivă a inspecțiilor și lipsa unor termene clare pentru finalizarea acestora sunt frecvent criticate, întrucât generează o stare de incertitudine juridică și pot afecta negativ activitatea economică a contribuabililor (Speriusi-Vlad, 2022, p.22).

În plus, puterea discreționară se manifestă semnificativ și în etapa de evaluare a documentelor și a probelor prezentate de contribuabil. Inspectorii fiscali dispun de o marjă considerabilă în aprecierea veridicității tranzacțiilor, a deductibilității cheltuielilor și a caracterului real al livrărilor de bunuri și servicii, ceea ce amplifică riscul unor decizii arbitrare. Deși contribuabilii beneficiază, teoretic, de garanții procedurale, cum ar fi dreptul la apărare și accesul la un mecanism de contestare, în practică, aceste drepturi sunt deseori limitate de complexitatea excesivă a procedurilor și de termenele scurte pentru formularea contestațiilor (Blanchard et al., 2021, p.198).

În contextul actual, se remarcă o tendință emergentă de consolidare a controlului judiciar asupra deciziilor administrative fiscale. Instanțele de contencios administrativ au sancționat frecvent lipsa de proporționalitate în aplicarea sancțiunilor, lipsa de motivare a deciziilor și încălcarea principiilor fundamentale ale bunei administrări, cum ar fi transparența și securitatea juridică. Aceste hotărâri contribuie la definirea unor standarde mai clare în exercitarea puterii discreționare și la reducerea riscului de abuzuri administrative.

Pentru a diminua riscurile asociate exercitării discreționare a puterii, este esențial ca ANAF să implementeze măsuri suplimentare de transparență și responsabilitate, inclusiv dezvoltarea unor metodologii unitare de analiză de risc, publicarea unor ghiduri interpretative cu forță obligatorie și întărirea independenței compartimentelor de soluționare a contestațiilor. De asemenea, digitalizarea completă a procedurilor de control și standardizarea motivării deciziilor administrative ar contribui semnificativ la reducerea excesului de putere și la creșterea gradului de conformare voluntară.

Deși puterea discreționară este o componentă esențială a activității de control fiscal, aceasta trebuie exercitată în limitele legalității, proporționalității și transparenței, pentru a asigura protecția efectivă a drepturilor contribuabililor și pentru a restabili încrederea în administrația fiscală. Numai printr-o reformă coerentă și profundă a practicilor administrative, ANAF poate deveni o instituție modernă, responsabilă și orientată către cetățean, în conformitate cu principiile bunei guvernări și ale statului de drept.

CAPITOLUL V. Standardele bunei administrări în activitatea ANAF

Definirea corectă a conceptelor fundamentale este esențială pentru înțelegerea funcționării administrației publice și a relației acesteia cu cetățeanul. În contextul analizei bunei administrări și a exercitării puterii discreționare, noțiuni precum „termen rezonabil”, „transparență decizională”, „administrație publică” și „decizie publică” sunt esențiale, deoarece ele structurează drepturile și obligațiile ce decurg din relația administrație–cetățean și constituie repere pentru controlul de legalitate exercitat de instanțele judecătorești sau de alte instituții de control. Conceptul de „termen rezonabil” este unul dintre cele mai sofisticate și complexe din dreptul public european, fiind consacrat expres în articolul 6 paragraful 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care garantează dreptul fiecărei persoane la un proces echitabil „într-un termen rezonabil”. Această noțiune implică obligația autorităților, inclusiv a celor administrative, de a soluționa cererile și contestațiile într-un interval de timp care să nu afecteze substanța drepturilor garantate, fiind strâns legată de principiile bunei administrări și ale statului de drept (Ștefănoaia, 2023, p.155).

În dreptul constituțional român, termenul rezonabil este reglementat prin articolul 21 din Constituția României, care consacră accesul liber la justiție, garantând părților dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor „într-un termen rezonabil”. Această prevedere conferă conceptului o dublă dimensiune, aplicabilă atât în sfera judiciară, cât și în cea administrativă, în condițiile în care deciziile administrative cu caracter individual sau normativ afectează direct exercitarea drepturilor fundamentale și nu pot fi amânate fără a aduce atingere principiului legalității (Cîrnaț, 2019, p.207). De asemenea, articolul 51 din Constituția României

consacră dreptul de petiționare, garantând cetățenilor posibilitatea de a se adresa autorităților publice prin petiții și impunând autorităților obligația de a răspunde la aceste cereri în termenele și condițiile stabilite de lege. Acest principiu creează o obligație procedurală clară pentru administrație, care trebuie să trateze petițiile într-un mod transparent și prompt, astfel încât să prevină abuzurile și să mențină încrederea cetățenilor în instituțiile statului (Gudană, 2023, p.150).

Conceptul de „transparență decizională” reprezintă un principiu fundamental al bunei guvernări, fiind consacrat prin Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Această lege impune autorităților obligația de a publica proiectele de acte normative și de a asigura accesul cetățenilor la informațiile de interes public. Transparența decizională nu se limitează la publicarea formală a actelor, ci presupune crearea unui cadru deschis pentru consultare publică și implicare a cetățenilor în procesul decizional, asigurând astfel o guvernare mai participativă și responsabilă (Boc, 2021, p.10). Prin publicarea proiectelor de acte normative și organizarea de dezbateri publice, autoritățile trebuie să asigure un flux informațional constant, astfel încât cetățenii să poată înțelege și influența deciziile care le afectează drepturile și interesele.

Conceptul de „administrație publică” este definit în doctrină și legislație ca ansamblul activităților desfășurate în regim de putere publică, având ca scop satisfacerea interesului general. Codul Administrativ al României, reglementat prin O.U.G. nr. 57/2019, definește administrația publică drept un serviciu public profesionist, stabil, eficient, transparent și imparțial, orientat atât în interesul cetățeanului, cât și al autorității publice (Luca, 2019, p.10). Administrația publică este, astfel, nu doar un executant al legii, ci și principalul vector al implementării politicilor publice și al menținerii coeziunii sociale într-un sistem democratic.

„Decizia publică” reprezintă instrumentul prin care administrația translează politicile și voința legislativă în acțiuni concrete cu impact asupra societății. Ea reflectă capacitatea instituțională de a adopta măsuri coerente, responsabile și fundamentate, iar procesul decizional trebuie să fie eficient, transparent și orientat către binele public. Calitatea deciziilor publice depinde de capacitatea instituțiilor de a analiza nevoile comunității, de a mobiliza resurse relevante și de a genera soluții durabile, în cadrul unui proces deschis și incluziv. În acest sens, decizia publică este mai mult decât un simplu act administrativ, fiind un act de guvernanță care implică asumare politică, evaluare tehnică și deschidere față de dialogul social (McDonald, 2022, p.170).

Astfel, definirea și clarificarea acestor concepte sunt esențiale pentru asigurarea unei administrații publice eficiente, transparente și orientate către cetățean. Acestea oferă un cadru de referință pentru evaluarea performanței administrative și pentru consolidarea încrederii cetățenilor în instituțiile publice, constituind totodată

un reper fundamental pentru exercitarea controlului de legalitate asupra actelor administrative și pentru garantarea drepturilor fundamentale ale persoanelor.

CAPITOLUL VI. Perspective de reformare a activității ANAF

În contextul activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, nevoia de echilibru între exercitarea puterii discreționare și protecția contribuabililor devine o preocupare centrală în procesul de reformare instituțională. Puterea discreționară, deși necesară în activitatea de aplicare a normelor fiscale, nu trebuie să degenereze în arbitrar sau abuz, ci să fie exercitată în spiritul legalității, proporționalității și echității. Contribuabilul, aflat într-o relație asimetrică cu administrația fiscală, trebuie să beneficieze de suficiente garanții procedurale care să-i permită să își exercite drepturile în mod efectiv, fără teamă de tratamente inegale sau represive (Majka, 2020, p.190).

Deciziile care implică marje de apreciere, cum ar fi inițierea inspecțiilor fiscale, acordarea înlesnirilor la plată, aplicarea sancțiunilor sau declanșarea executării silit, trebuie întotdeauna fundamentate pe criterii obiective, verificabile și transparente. Lipsa unor mecanisme clare de delimitare între ceea ce este putere de apreciere și ceea ce constituie exces sau abuz conduce nu doar la afectarea drepturilor individuale, ci și la diminuarea încrederii contribuabililor în autoritatea fiscală. Reforma instituțională trebuie să privilegieze standardizarea practicilor administrative, dezvoltarea unor proceduri clare și uniforme și instituirea unor filtre interne de control decizional care să limiteze riscurile exercitării discreționare inadecvate.

Proiectele recente de digitalizare a ANAF, cum ar fi implementarea Spațiului Privat Virtual (SPV), a sistemului e-Factura și a Fișierului Standard de Control Fiscal (SAF-T), reflectă eforturile de a reduce subiectivismul decizional și de a îmbunătăți transparența fiscală (Mihai et al., 2021, p.225). Aceste instrumente permit monitorizarea în timp real a comportamentului fiscal și reducerea riscurilor de arbitrar prin automatizarea fluxurilor de lucru, generarea deciziilor electronice și trasabilitatea completă a documentelor administrative. În plus, digitalizarea contribuie la consolidarea principiului bunei administrări, oferind contribuabililor acces rapid și facil la propriile dosare fiscale și posibilitatea de a interacționa direct și securizat cu administrația fiscală, în conformitate cu articolul 41 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

Totuși, protecția contribuabilului nu poate fi redusă la simpla automatizare a procedurilor fiscale. Este esențială și consolidarea mecanismelor de control intern, formarea profesională continuă a funcționarilor fiscali și introducerea unor standarde clare de motivare a deciziilor. Aceste măsuri sunt necesare pentru a preveni abuzurile, a asigura proporționalitatea măsurilor fiscale și a garanta accesul contribuabililor la o

justiție administrativă echitabilă. În plus, dezvoltarea unor mecanisme reale de consultare publică și facilitarea accesului la informațiile fiscale sunt esențiale pentru întărirea încrederii cetățenilor în autoritatea fiscală (Boc, 2021, p.10).

În acest sens, reforma ANAF trebuie să includă și măsuri de prevenire a conflictelor de interese și de consolidare a transparenței instituționale. Aceasta poate implica introducerea unor proceduri de audiere prealabilă obligatorie înainte de emiterea unor decizii cu impact major, precum și instituirea unor mecanisme clare de evaluare a performanței administrative, bazate pe indicatori precum durata de soluționare a cererilor și gradul de satisfacție al contribuabililor (Mashchenko, 2024, p.268).

Echilibrul între exercitarea puterii discreționare și protecția contribuabililor nu trebuie perceput ca o limitare a eficienței administrative, ci ca o condiție esențială pentru obținerea unei conformări sustenabile și voluntare. Într-un sistem fiscal modern, protejarea drepturilor contribuabililor nu este un obstacol, ci o premisă a eficienței și a legitimității deciziilor administrative. Reforma ANAF, pentru a fi cu adevărat durabilă, trebuie să fie dublată de o viziune strategică în care protecția contribuabilului este parte integrantă a bunei administrări și nu o concesie excepțională a statului (Woldu, 2019, p.46).

PARTEA III. ABORDĂRI METODOLOGICE ALE CERCETĂRII

CAPITOLUL VII. Designul cercetării

Scopul cercetării este de a analiza modul în care puterea discreționară a administrației publice se exercită în cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF), în raport cu standardele europene și internaționale de bună administrare, și de a identifica bunele practici în materie de digitalizare a administrației fiscale din spațiul european. Studiul urmărește să fundamenteze propuneri concrete pentru optimizarea funcționării ANAF și pentru consolidarea încrederii contribuabililor în instituțiile fiscale, printr-o abordare comparativă și aplicată a modelelor europene de guvernare digitală.

Întrebările principale de cercetare sunt următoarele: În ce mod este exercitată puterea discreționară de către Agenția Națională de Administrare Fiscală? În ce măsură respectă aceasta standardele de bună administrare în contextul actual al administrației publice din România?

Pentru a oferi un răspuns cât mai precis și fundamentat întrebărilor principale de cercetare, este necesară o descompunere analitică a acestora în subîntrebări specifice, care să permită o examinare detaliată a aspectelor instituționale, juridice și

operaționale implicate. Subîntrebările servesc drept instrumente de investigare aprofundată, facilitând o abordare structurată și coerentă a temei cercetate.

În contextul studierii modului în care Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF) exercită discreția administrativă și respectă standardele de bună administrare, aceste subîntrebări vizează atât cadrul normativ și mecanismele de control, cât și percepția publică și influența digitalizării asupra practicilor instituționale.

- Care sunt principalele modele de digitalizare fiscală implementate în țări europene recunoscute pentru performanța administrației lor fiscale, precum Spania, Estonia și Finlanda?

- În ce măsură pot fi aceste modele adaptate contextului administrației fiscale din România?

- În ce mod a influențat digitalizarea administrației fiscale reducerea puterii discreționare administrative și creșterea transparenței instituționale în statele europene analizate?

- Cum sunt implementate standardele de bună administrare în procesele de digitalizare fiscală la nivelul Uniunii Europene?

- În ce măsură activitatea ANAF este conformă cu aceste standarde?

- Cum percep contribuabilii din România modul în care ANAF aplică principiile bunei administrări și exercită puterea discreționară?

- Care sunt principalele disfuncționalități identificate, alături de posibile soluții pentru îmbunătățirea relației dintre cetățean și administrația fiscală?

Obiectivul general al cercetării constă în evaluarea influenței exercitării puterii discreționare și a conformității ANAF cu standardele bunei administrări, având la bază analiza experiențelor contribuabililor, percepțiile experților în fiscalitate și studiul comparativ al proceselor de digitalizare fiscală din alte state europene. Scopul este identificarea direcțiilor concrete de reformă și modernizare a administrației fiscale din România, în acord cu tendințele și exigențele actuale din cadrul Uniunii Europene.

Prin delimitarea acestor obiective, se urmărește nu doar descrierea situației actuale, ci și identificarea unor posibile disfuncționalități, bune practici și direcții de îmbunătățire a guvernanței fiscale în România.

O1. Analiza relației dintre percepția contribuabililor asupra discreției administrative exercitate de ANAF și nivelul lor de încredere în instituție.

O2. Evaluarea modului în care digitalizarea contribuie la aplicarea standardelor de bună administrare și la îmbunătățirea performanței ANAF.

O3. Determinarea impactului percepției asupra respectării standardelor de bună administrare asupra încrederii contribuabililor și conformării fiscale voluntare.

Ipotezele cercetării:

H1. Percepția contribuabililor asupra puterii discreționare exercitate de ANAF ca fiind excesivă are un impact negativ asupra gradului de încredere în instituție.

H2. Digitalizarea administrației fiscale contribuie semnificativ la implementarea standardelor de bună administrare și la îmbunătățirea performanței instituționale a ANAF.

H3. Implementarea standardelor de bună administrare contribuie la creșterea încrederii contribuabililor și stimulează conformarea fiscală voluntară.

Cercetarea are un design transversal, vizând colectarea de date într-un singur moment pentru a surprinde percepțiile contribuabililor și experților fiscali asupra activității ANAF. Această abordare permite evaluarea modului în care este exercitată puterea discreționară și aplicate standardele bunei administrări, în paralel cu impactul digitalizării asupra transparenței și eficienței fiscale, atât în România, cât și în context european.

Studiul are un caracter mixt, combinând metode teoretice și empirice într-un cadru interdisciplinar - juridic, administrativ și economic. Partea teoretică analizează legislația, literatura și jurisprudența privind discreția administrativă. Pe plan empiric, sunt utilizate chestionare adresate contribuabililor și experților, completate cu o analiză statistică și un studiu comparativ pe modele europene de digitalizare (Spania, Estonia, Finlanda). Această structură susține formularea unor recomandări aplicabile reformei administrației fiscale din România.

~~Metodologia cercetării teoretice din acest studiu se bazează pe o analiză bibliometrică riguroasă, integrată cu o abordare calitativă doctrinar normativă. Scopul principal a fost identificarea, selectarea și cartografierea temelor centrale privind transparența în administrația publică, cu accent pe relația dintre guvernanță, responsabilitate, digitalizare și încrederea publică. Căutarea a fost realizată în baza de date Web of Science, utilizând o interogare booleană complexă, care a combinat termeni cheie precum “government transparency”, “accountability”, “citizen trust”, “open government”.~~

~~Corpusul documentar este compus din 256 de surse, incluzând 132 articole științifice, 41 cărți, 7 acte normative, 4 hotărâri de guvern și 73 de surse online instituționale. Analiza acoperă un interval temporal extins, dar se concentrează pe perioada 2019–2024, reflectând creșterea interesului pentru transparența digitală în contextul reformelor recente și al pandemiei COVID-19.~~

~~Geografie, studiul oferă o acoperire echilibrată între nivelul național (România), european (Estonia, Franța, Germania etc.) și internațional (SUA, America Latină, Asia Centrală), ceea ce permite o abordare comparativă. Autorii români precum Andreescu, Băjenaru și Androniceanu au contribuit semnificativ la ancorarea conceptuală, în timp ce cercetătorii internaționali oferă perspective asupra modelelor de guvernare, precum cel estonian.~~

~~Temele recurente identificate includ: transparența ca principiu democratic, digitalizarea administrației, responsabilitatea instituțională și controlul discreției administrative. Această metodologie mixtă și extensivă oferă o bază teoretică robustă, permițând formularea unor concluzii relevante în ceea ce privește reformarea administrației publice în era digitală.~~

Selecția Spaniei, Estoniei, Finlandei și României pentru analiza comparativă a digitalizării administrației financiar-fiscale la nivel european se justifică prin diversitatea modelelor instituționale și gradul diferit de maturitate digitală. Spania, Estonia și Finlanda se regăsesc constant în primele cinci poziții ale indicelui DESI (Digital Economy and Society Index), reflectând o dezvoltare consolidată a serviciilor publice digitale, inclusiv în domeniul fiscal. România, deși situată pe poziții inferioare, a fost inclusă pentru a oferi un contrast valoros și pentru a ancora analiza în contextul național, cu scopul de a fundamenta recomandări aplicabile Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF).

Analiza s-a bazat pe o serie de indicatori comparabili pentru perioada 2014–2024: (i) poziționarea în cadrul indicelui DESI, subcomponenta „Servicii publice digitale”; (ii) gradul de adoptare a platformelor fiscale digitale; (iii) reducerea puterii discreționare prin automatizarea proceselor; (iv) timpul mediu de procesare a solicitărilor contribuabililor; (v) nivelul de satisfacție al contribuabililor privind utilizarea platformelor; și (vi) investițiile financiare alocate digitalizării, cu accent pe fondurile europene post-2020 (PNRR). Acești indicatori au permis o evaluare echilibrată atât a progreselor, cât și a dificultăților întâmpinate de fiecare stat.

Rezultatele evidențiază diferențe structurale: Spania constituie un model de raportare în timp real prin sistemul SII (Suministro Inmediato de Información), care a redus evaziunea fiscală și discreția funcționarilor. Estonia, considerată lider global în guvernarea digitală, a implementat o integrare completă a serviciilor fiscale, reducând interacțiunea directă dintre contribuabil și funcționar și, implicit, spațiul pentru decizii discreționare. Finlanda s-a remarcat prin utilizarea algoritmilor și a inteligenței artificiale pentru selecția contribuabililor la inspecții, promovând obiectivitatea și echitatea în aplicarea normelor fiscale. România, prin instrumente precum Spațiul Privat Virtual, SAF-T și e-Factura, se află într-un proces incipient, marcat de fragmentare instituțională și de rezistența la schimbare, dar susținut de investiții recente prin PNRR.

Pentru consolidarea cadrului comparativ, analiza a fost completată cu date din rapoarte ale Comisiei Europene, OECD și alte organizații internaționale, care confirmă tendința generală de extindere a serviciilor fiscale digitale și de standardizare a interoperabilității în Uniunea Europeană.

În plan empiric, cercetarea a inclus două anchete online, realizate prin chestionare distribuite pe platforma Google Forms (ianuarie–februarie 2025). Prima, adresată contribuabililor (n=250), a vizat percepțiile privind discreția ANAF,

transparența deciziilor și utilizarea instrumentelor digitale. A doua, adresată experților fiscali (n=200), a evaluat aplicarea standardelor de bună administrare și impactul digitalizării asupra reducerii puterii discreționare. Utilizarea acestei metodologii mixte a permis triangularea datelor, oferind o fundamentare empirică solidă pentru formularea de recomandări privind modernizarea ANAF.

CAPITOLUL VIII. Studiu de caz privind digitalizarea administrației financiar fiscale la nivel european

8.1. Digitalizarea administrației fiscale și discreția algoritmică: provocări juridice și etice

Digitalizarea administrației fiscale promite eficiență și transparență, dar ridică serioase provocări juridice și etice. Literatura de specialitate atrage atenția asupra opacității algoritmice, a riscului de amplificare a inegalităților și a transferului discreției administrative către sisteme tehnologice greu de contestat. Problemele majore vizează protecția datelor, dreptul la reevaluare umană și excluderea digitală a grupurilor vulnerabile. Reglementările europene recente (AI Act, DSA) impun transparență, audit și responsabilitate, însă implementarea eficientă necesită guvernanță algoritmică și corective instituționale.

8.2. Spania

În contextul consolidării guvernanței europene și a creșterii cerințelor privind eficiența administrativă, Spania reprezintă un exemplu remarcabil de digitalizare a administrației fiscale. Administrația fiscală spaniolă, prin Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), a adoptat o strategie progresivă de digitalizare încă din anii 1990, intensificată în ultimele două decenii pe fondul presiunilor internaționale pentru combaterea evaziunii fiscale și eficientizarea colectării veniturilor publice. Elementul central al acestui proces este sistemul Suministro Inmediato de Información (SII), implementat în 2017, care impune companiilor înregistrate în scopuri de TVA să transmită aproape în timp real datele referitoare la facturile emise și primite. Acest sistem a redus semnificativ riscurile de fraudă, a îmbunătățit transparența și a consolidat controlul fiscal preventiv, oferind autorităților fiscale acces la informații actualizate și detaliate despre tranzacțiile economice (Martinez-Vazquez et al., 2023).

Pe lângă SII, Spania a dezvoltat platforme electronice avansate, precum Sede Electrónica de la Agencia Tributaria, care permit contribuabililor să depună declarații fiscale, să solicite rambursări și să acceseze documentele fiscale online, fără a se deplasa la sediile administrației. Aceste servicii au fost susținute de investiții masive în infrastructura digitală, inclusiv prin utilizarea fondurilor europene pentru

modernizarea sistemelor informatice și instruirea personalului (Bisciari et al., 2022). De asemenea, Spania a integrat tehnologii avansate precum inteligența artificială și machine learning pentru a identifica riscurile de neconformare și pentru a alocă resursele de control în mod eficient, reducând astfel intervențiile asupra contribuabililor conformi și limitând discreția funcționarilor (Kergroach, 2021).

Această transformare digitală a schimbat fundamental relația dintre contribuabili și administrația fiscală, promovând un model de cooperare bazat pe transparență și accesibilitate, care susține obiectivele de bună administrare și crește încrederea cetățenilor în instituțiile publice.

8.3. Estonia

Estonia este recunoscută ca un lider global în digitalizarea administrației publice, iar sistemul său fiscal este un exemplu remarcabil de eficiență și transparență. Această transformare a fost posibilă datorită unei viziuni strategice coerente, unei infrastructuri tehnologice avansate și unei culturi digitale bine dezvoltate în rândul populației. Sistemul fiscal estonian este administrat de Eesti Maksu- ja Tolliamet, care oferă aproape toate serviciile sale în format digital, prin intermediul platformei e-Tax, integrată în ecosistemul e-Estonia (Espinosa și Pino, 2025). Peste 96% dintre cetățenii estonieni își depun declarațiile fiscale online, iar firmele utilizează exclusiv platformele digitale pentru raportări fiscale, datorită interoperabilității oferite de X-Road, coloana vertebrală a infrastructurii digitale estoniene.

X-Road permite schimbul automat și securizat de date între instituțiile publice, eliminând necesitatea documentelor fizice și reducând semnificativ birocrăția. Prin această rețea, Agenția Fiscală poate accesa în timp real date despre veniturile și tranzacțiile contribuabililor, fără a solicita informații suplimentare. Acest model digital reduce semnificativ exercitarea puterii discreționare și asigură o aplicare uniformă și transparentă a legislației fiscale. În plus, toate accesările datelor personale sunt înregistrate și vizibile pentru cetățeni, ceea ce contribuie la creșterea încrederii publice și la protecția vieții private (Allaste și Cairns, 2024).

Estonia a investit masiv în securitatea cibernetică și protecția datelor personale, implementând autentificarea digitală sigură și tehnologii avansate de criptare. Sistemele fiscale sunt susținute de inteligență artificială și algoritmi predictivi care identifică rapid riscurile de neconformare și comportamentele suspecte, direcționând resursele de control către zonele cu risc ridicat. În plus, platformele digitale sunt concepute pentru a oferi servicii personalizate și proactive, cum ar fi declarațiile precompletate, care necesită doar confirmarea de către contribuabil, proces ce durează în medie doar câteva minute. Astfel, Estonia demonstrează că digitalizarea nu este doar o schimbare tehnologică, ci și o politică publică eficientă, care reduce costurile administrative și consolidează încrederea cetățenilor în instituțiile publice.

8.4. Finlanda

Finlanda este recunoscută pentru un model avansat de digitalizare a administrației fiscale, caracterizat prin automatizare, transparență și servicii centrate pe contribuabil. Administrarea fiscală este gestionată de Verohallinto, o instituție care oferă aproape toate serviciile sale prin platforma digitală OmaVero, lansată oficial în 2017. Această interfață online permite depunerea declarațiilor, plata impozitelor, gestionarea rambursărilor și corespondența cu autoritatea fiscală, toate într-un mediu sigur și ușor de utilizat (Haapaniemi, 2023). Sistemul OmaVero este integrat cu alte baze de date publice, asigurând un schimb automat de informații și reducând birocrația prin eliminarea solicitărilor repetate de documente.

Un aspect esențial al modelului finlandez este utilizarea algoritmilor avansați și a inteligenței artificiale pentru automatizarea proceselor fiscale și evaluarea riscurilor. Aceste sisteme permit detectarea automată a comportamentelor fiscale suspecte și alocarea eficientă a resurselor pentru controale, limitând intervențiile manuale și reducând riscul de tratament discreționar. De exemplu, declarațiile fiscale sunt precompletate automat pe baza datelor colectate de la angajatori, instituții financiare și alte autorități publice, iar contribuabilii trebuie doar să confirme corectitudinea acestora. Acest model simplifică procedurile și reflectă un angajament real față de principiul bunei administrări, prin accesibilitate, predictibilitate și reducerea interacțiunilor administrative inutile (Saunavaara et al., 2022).

Digitalizarea fiscală este susținută și de o infrastructură tehnologică robustă, care permite un schimb de date în timp real între instituții, în conformitate cu legislația privind protecția datelor și interoperabilitatea serviciilor publice. În plus, Finlanda a investit în educația digitală a contribuabililor, prin campanii de informare, ghiduri interactive și asistență online, pentru a preveni excluziunea digitală și a asigura acces egal la serviciile fiscale (Dhaliwal et al., 2023).

Finlanda oferă un exemplu solid de bună administrare fiscală în era digitală, combinând tehnologia cu transparența și orientarea către cetățean, constituind un model valoros pentru alte state europene, inclusiv pentru România.

8.5. România

Guvernanța deficitară din România continuă să limiteze dezvoltarea națională și integrarea eficientă în Uniunea Europeană. Conform Indicatorilor privind Guvernanța Durabilă 2022 publicați de Bertelsmann Stiftung, eficiența administrației publice din România rămâne sub media europeană, cu scoruri semnificativ mai mici în domenii esențiale precum coordonarea ministerială, monitorizarea agențiilor și aplicarea reglementărilor. Aceste deficiențe se reflectă în capacitatea redusă de implementare a politicilor publice și în lipsa unei corelări strategice între obiectivele guvernamentale și alocarea resurselor (Bertelsmann Stiftung, 2022).

O problemă majoră este prezența dominantă a întreprinderilor de stat în sectoare economice cheie, precum energie, gaze și transporturi. România are cel mai mare număr de întreprinderi cu capital de stat din UE, inclusiv companii precum Romgaz, Transgaz și Electrica, care se confruntă frecvent cu pierderi bugetare și management inefficient. Aceste companii controlează segmente strategice ale economiei, dar performanțele lor slabe și dependența de subvenții afectează negativ competitivitatea pieței și atractivitatea investițiilor private (Banca Mondială, 2023).

În domeniul infrastructurii, deficiențele sunt evidente în rețelele de apă, canalizare și energie. România este singurul stat membru al UE care nu asigură acces universal la apă curentă, iar reabilitarea sistemelor de irigații și protecția împotriva inundațiilor necesită investiții de miliarde de euro. Lipsa investițiilor în infrastructură agravează decalajele economice regionale și limitează dezvoltarea economică sustenabilă (Bertelsmann Stiftung, 2022).

În sectorul sănătății, fragmentarea decizională și lipsa coordonării între autorități conduc la ineficiențe semnificative. Achizițiile de medicamente și echipamente medicale sunt realizate la nivelul fiecărei unități sanitare, ceea ce reduce eficiența economică și afectează calitatea serviciilor medicale. De asemenea, sistemul educațional suferă de o aplicare slabă a politicilor de reformă, în absența unui cadru coerent de monitorizare și evaluare a performanței (Bertelsmann Stiftung, 2022).

8.6. Analiza comparativă privind digitalizarea administrației publice între cele patru țări: Spania, Estonia, Finlanda și România

Digitalizarea administrației financiar-fiscale devine un pilon central al modernizării instituționale în Uniunea Europeană, cu scopul de a consolida buna guvernare, a reduce evaziunea fiscală și a îmbunătăți relația dintre stat și contribuabil. Modelele de digitalizare fiscală din Spania, Estonia, Finlanda și România reflectă abordări diverse, adaptate contextelor economice și culturale specifice fiecărei țări. Estonia se remarcă printr-un sistem complet digital, integrat prin platforma X-Road, care permite schimbul automat de date între instituții și oferă contribuabililor acces rapid și transparent la propriile informații fiscale (Espinosa și Pino, 2025). Acest model reduce semnificativ riscul de exercitare discreționară a puterii fiscale și promovează o guvernare eficientă, dar presupune costuri ridicate de infrastructură și necesită o actualizare constantă a tehnologiilor (Allaste și Cairns, 2024).

Finlanda a dezvoltat un model echilibrat, în care digitalizarea este combinată cu măsuri active de sprijin pentru contribuabili, prin platforma OmaVero, care asigură o interfață intuitivă și acces facil la serviciile fiscale (Saunavaara et al., 2022). Acest sistem utilizează algoritmi avansați pentru evaluarea riscurilor fiscale și oferă un nivel ridicat de conformare voluntară, dar se confruntă cu provocări legate de excluderea

digitală a persoanelor vulnerabile și de menținerea unui echilibru între automatizare și relația umană (Safarov, 2023).

Spania a implementat un model orientat către prevenția fraudei, prin sisteme precum SII, care permit raportarea în timp real a tranzacțiilor și reducerea riscurilor de evaziune fiscală, dar se confruntă cu probleme legate de complexitatea procedurilor și interoperabilitatea limitată între instituții (Martinez-Vazquez et al., 2023).

România se află într-un stadiu de tranziție, cu inițiative precum SPV, e-Factura și SAF-T, dar întâmpină dificultăți în adoptarea pe scară largă a acestor platforme din cauza lipsei unei infrastructuri digitale coerente și a competențelor digitale reduse ale contribuabililor (Păunescu, 2023). În acest context, succesul digitalizării fiscale în România depinde de o strategie integrată care să includă automatizare, interoperabilitate și sprijin activ pentru utilizatori, pentru a reduce discreția administrativă și a îmbunătăți transparența guvernamentală.

8.7. Analiza progreselor digitalizării administrației publice la nivelul Uniunii Europene

Digitalizarea administrației fiscale a devenit o prioritate strategică pentru Uniunea Europeană, având ca scop principal modernizarea interacțiunii dintre stat și contribuabil, creșterea eficienței administrative și combaterea evaziunii fiscale. Procesul de digitalizare a cunoscut o accelerare semnificativă începând cu 2015, odată cu lansarea Strategiei pentru Piața Unică Digitală, care a promovat dezvoltarea infrastructurii digitale, interoperabilitatea sistemelor și simplificarea procedurilor administrative (Comisia Europeană, 2023). Inițiative precum introducerea raportării digitale în timp real, automatizarea proceselor fiscale și utilizarea analizei predictive a datelor au devenit esențiale pentru statele membre care doresc să își îmbunătățească performanțele fiscale și să reducă povara administrativă asupra contribuabililor.

Estonia, lider recunoscut în digitalizare, a implementat un sistem complet integrat prin platforma X-Road, care permite schimbul automat de date între instituții și accesul rapid al cetățenilor la servicii fiscale (Espinosa și Pino, 2025). Acest model a transformat fundamental relația dintre contribuabili și administrație, reducând semnificativ riscul exercitării discreționare a puterii fiscale. Finlanda a urmat o strategie similară, combinând automatizarea cu măsuri active de sprijin pentru contribuabili prin platforma OmaVero, care utilizează algoritmi avansați pentru detectarea riscurilor fiscale și asigură o experiență digitală simplificată (Saunavaara et al., 2022). Deși se confruntă cu provocări legate de excluderea digitală a persoanelor vulnerabile, acest model a demonstrat eficiență în creșterea conformării voluntare.

Spania a dezvoltat un model bazat pe prevenirea fraudei fiscale, prin implementarea SII (Sistema de Información Inmediata), care permite raportarea

digitală în timp real a tranzacțiilor și reduce semnificativ evaziunea TVA (Martinez-Vazquez et al., 2023). În același timp, Spania se confruntă cu probleme legate de complexitatea platformelor și lipsa de interoperabilitate completă între instituții.

România, aflată într-o etapă incipientă de digitalizare, a introdus platforme precum SPV, e-Factura și SAF-T, dar se confruntă cu probleme majore legate de fragmentarea infrastructurii digitale și competențele digitale scăzute ale contribuabililor (Păunescu, 2023). Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR) oferă oportunități importante pentru modernizarea administrației fiscale, dar succesul acestor inițiative depinde de adoptarea unei strategii coerente și de investiții consistente în infrastructură digitală și formare profesională.

Prin urmare, succesul digitalizării fiscale în Uniunea Europeană depinde nu doar de implementarea tehnologiilor moderne, ci și de integrarea acestora într-un sistem administrativ coerent, orientat către cetățean și susținut de politici publice consecutive.

CAPITOLUL IX. Studiu privind percepția contribuabililor asupra puterii discreționare și standardelor de bună administrare în activitatea ANAF

Analiza sondajului efectuat asupra unui eșantion de 300 de respondenți evidențiază câteva caracteristici esențiale ale contribuabililor și percepția acestora asupra activității ANAF. Distribuția de gen arată că 58% dintre respondenți sunt femei și 42% bărbați, indicând o participare semnificativă a femeilor în evaluarea serviciilor fiscale. Din punct de vedere al vârstei, majoritatea se încadrează în intervalul 36-50 de ani (54%), urmat de 51-65 de ani (25%) și 26-35 de ani (17,7%), ceea ce sugerează o populație activă profesional, probabil cu roluri semnificative în gestionarea afacerilor.

În ceea ce privește educația, majoritatea respondenților au studii superioare: 55,7% postuniversitare, 36% universitare și 8,3% studii medii. Acest profil educațional ridicat poate influența așteptările privind transparența și profesionalismul ANAF. În termeni de statut fiscal, 81,7% sunt persoane fizice, 16,3% persoane juridice și 2% persoane fizice autorizate (PFA), ceea ce indică o predominanță a contribuabililor individuali în eșantion.

Referitor la venituri, cei mai mulți respondenți se situează în intervalul 50.000-100.000 RON/an (38%), urmați de cei cu venituri peste 100.000 RON/an (27%) și sub 10.000 RON/an (18%), ceea ce sugerează o prezență semnificativă a contribuabililor cu venituri medii și mari. Majoritatea locuiesc în mediul urban (90%), cu o concentrare puternică în București (62,7%) și Ilfov (17%), reflectând o tendință de centralizare economică.

CAPITOLUL X. Studiu privind percepția experților și specialiștilor fiscali asupra puterii discreționare și aplicării standardelor de bună administrare în activitatea ANAF

Analiza sondajului asupra unui eșantion de 300 de respondenți evidențiază câteva aspecte importante legate de profilul contribuabililor și percepția acestora asupra activității ANAF. Din punct de vedere al genului, 64,5% dintre respondenți sunt femei, iar 35,5% bărbați, ceea ce reflectă o participare mai mare a femeilor în evaluarea serviciilor fiscale. În ceea ce privește vârsta, majoritatea respondenților (38,8%) au între 30 și 40 de ani, urmați de cei cu vârste între 41 și 50 de ani (32,4%), iar cei peste 60 de ani reprezintă doar 8%, indicând o prezență semnificativă a profesioniștilor activi.

Din perspectiva educațională, 55,2% au studii postuniversitare (masterat sau doctorat), iar 44,8% studii universitare de licență, ceea ce sugerează un nivel ridicat de profesionalizare. În ceea ce privește calificările profesionale, 59,2% sunt membri CECCAR, 15,1% INPPA, 13,4% CAFR și 12,4% ACCA, reflectând o prezență semnificativă a experților contabili și auditorilor în eșantion.

Majoritatea respondenților activează în contabilitate (63,5%), urmată de avocatura fiscală (15,1%), audit financiar (14,7%) și consultanță fiscală (6,7%), ceea ce poate influența percepțiile asupra complexității reglementărilor ANAF. În ceea ce privește experiența profesională, 70,2% au peste 10 ani de experiență, sugerând o capacitate critică ridicată în evaluarea practicilor fiscale.

Aceste date subliniază o nevoie clară de optimizare a procedurilor fiscale, transparență și predictibilitate, aspecte esențiale pentru consolidarea încrederii în administrația fiscală.

Puterea discreționară a ANAF este percepută ca fiind utilizată echilibrat de majoritatea respondenților, dar există un segment semnificativ care semnalează aplicări arbitrare. Aceste constatări sunt susținute de literatura privind abuzul de putere și deciziile administrative discreționare, care leagă astfel de percepții de lipsa profesionalismului și absența unor proceduri clare (Olanescu, 2021; Asta, 2020 și Andreescu, 2023a). Transparența deciziilor ANAF este evaluată negativ de o parte semnificativă a respondenților, ceea ce reflectă și concluziile cercetărilor internaționale privind deficitul de motivare a deciziilor fiscale (Craig, 2022 și Dhaliwal et al., 2023). Ambiguitatea legislației este identificată ca o cauză majoră a discreției excesive, o temă recurentă în studiile despre regimul fiscal din diverse țări (Majka, 2020; Tatarashvili, 2022 și Lazar, 2004).

Respondenții menționează ca deficiențe principale timpul îndelungat pentru soluționarea cererilor, incoerența deciziilor și lipsa transparenței, aspecte bine documentate și în literatura de specialitate, care leagă aceste probleme de lipsa de profesionalizare a funcționarilor și administrarea neuniformă a legii (Floștoiu, 2023;

Deliu, 2021; Galle și Shay, 2022). Deși digitalizarea este considerată un pas pozitiv, mulți respondenți subliniază caracterul său limitat și necesitatea unei strategii coerente, o preocupare reflectată și în analizele recente care avertizează că digitalizarea fără o reformă legislativă nu poate rezolva problemele structurale (Durach et al., 2021; Dhaliwal et al., 2023 și Galan, 2022).

O proporție semnificativă a respondenților recomandă dezvoltarea unor platforme digitale eficiente și simplificarea legislației, confirmând că digitalizarea este percepută nu doar ca o soluție tehnologică, ci și ca o schimbare instituțională necesară pentru reducerea puterii discreționare (Mirabela și Loredana, 2023; Mihai et al., 2021; Ranchordas și Scarcella, 2021). Această percepție sugerează că digitalizarea, susținută de claritate legislativă și formare profesională, poate contribui semnificativ la creșterea transparenței și responsabilității administrative.

CONCLUZII GENERALE

Cercetarea a evidențiat că digitalizarea administrației fiscale în Uniunea Europeană a devenit un vector central al modernizării guvernanței publice, depășind simpla adoptare a tehnologiei și reflectând o transformare structurală profundă. România, aflată într-o etapă incipientă a acestui proces, se confruntă cu provocări semnificative legate de ambiguitatea legislativă, capacitatea administrativă limitată și niveluri scăzute de digitalizare. În acest context, studiul a analizat modul în care Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF) exercită puterea discreționară și respectă principiile bunei administrări, comparând aceste aspecte cu modele europene consacrate, precum cele din Spania, Estonia și Finlanda.

Modelele spaniol, estonian și finlandez oferă exemple de bune practici în digitalizarea fiscală, evidențiind importanța interoperabilității, automatizării proceselor și transparenței decizionale. Spania a implementat sistemul SII (Suministro Inmediato de Información) și platforma Sede Electrónica, care au redus birocrația și au îmbunătățit conformarea voluntară, în timp ce Estonia a creat o infrastructură digitală completă prin platforma X-Road, care asigură transparență și eficiență prin interoperabilitate totală. Finlanda, prin platforma OmaVero, s-a concentrat pe accesibilitate și sprijin pentru utilizatori, consolidând încrederea contribuabililor.

Pe de altă parte, România se confruntă cu fragmentarea sistemelor informatice, lipsa interoperabilității și competențele digitale scăzute ale personalului fiscal. Digitalizarea parțială, prin instrumente precum SPV, SAF-T și e-Factura, a marcat un progres, dar lipsa unei strategii coerente și a infrastructurii adecvate rămâne o barieră majoră. Modelele europene analizate sugerează că succesul digitalizării fiscale depinde nu doar de tehnologie, ci și de leadership instituțional, colaborare interinstituțională și educație digitală.

RECOMANDĂRI

- ✓ Pentru ca ANAF să devină o instituție fiscală modernă, eficientă și centrată pe contribuabil, este esențială adoptarea unei strategii digitale inspirate din bunele practici europene. Modelele din Estonia, Finlanda și Spania demonstrează că succesul digitalizării fiscale depinde de integrarea tehnologică cu o viziune strategică clară, o cultură instituțională deschisă și o orientare constantă către utilizator.
- ✓ Modernizarea platformei Spațiul Privat Virtual (SPV), astfel încât să ofere o experiență complet digitală, similară cu sistemul estonian e-Tax sau platforma finlandeză OmaVero. Aceste sisteme permit interacțiuni complete, transparente și personalizate cu administrația fiscală, oferind contribuabililor acces rapid la informații și servicii fiscale.
- ✓ Un alt pilon strategic este interoperabilitatea sistemelor fiscale. În Estonia, platforma X-Road asigură schimbul automatizat de date între diverse instituții publice, eliminând redundanțele administrative și reducând povara birocratică asupra contribuabililor.
- ✓ România trebuie să implementeze un sistem similar, care să permită schimbul securizat de date între ANAF, ONRC, Casa de Pensii și alte autorități relevante, asigurând astfel o administrare fiscală mai eficientă și mai transparentă.
- ✓ În plus, digitalizarea ar trebui să fie susținută de algoritmi avansați pentru analiza riscurilor fiscale. Modele predictive, bazate pe inteligență artificială, pot reduce discreția administrativă și pot alocă resursele de control în mod mai eficient, așa cum se întâmplă în Finlanda și Spania. Totodată, este esențială dezvoltarea unor servicii proactive, cum ar fi declarațiile precompletate, care reduc erorile și simplifică conformarea voluntară.
- ✓ Pentru ca aceste reforme să fie eficiente, este importantă și educația digitală a contribuabililor, sprijinul activ și transparența decizională, pentru a construi o relație bazată pe încredere și parteneriat între stat și cetățean.

IMPACTUL POLITICILOR FISCALE DIGITALE ASUPRA CONFORMĂRII VOLUNTARE

Digitalizarea administrației fiscale nu reprezintă doar o modernizare tehnologică, ci și un instrument esențial pentru creșterea conformării voluntare a contribuabililor. În acest context, platformele digitale simplifică semnificativ procesele fiscale, reducând barierele administrative și oferind contribuabililor o experiență mai clară și eficientă. Acest lucru este evident în state precum Estonia și Finlanda, unde nivelul ridicat de digitalizare a condus la o conformare voluntară

semnificativ mai mare, comparativ cu țările în care interacțiunea fiscală este încă predominant tradițională.

Un beneficiu important al digitalizării este creșterea transparenței și a încrederii în instituțiile fiscale. Platformele moderne permit acces rapid la informații fiscale, istoricul tranzacțiilor și notificări automate, consolidând percepția de corectitudine și predictibilitate a sistemului fiscal. Acest tip de acces la date personale și la istoricul fiscal reduce incertitudinea și oferă contribuabililor un control sporit asupra propriilor obligații fiscale, ceea ce stimulează conformarea voluntară.

În plus, automatizarea proceselor fiscale reduce costurile administrative pentru contribuabili și pentru administrația fiscală. Elimina necesitatea interacțiunilor fizice și a documentelor tipărite, permițând gestionarea eficientă a obligațiilor fiscale de la distanță. Sistemele precompletate, cum ar fi cele folosite în Finlanda, reduc semnificativ erorile și timpul necesar pentru completarea declarațiilor, transformând interacțiunea fiscală într-un proces simplu și previzibil.

Totuși, succesul acestor politici depinde de stabilitatea platformelor digitale, de educația fiscală a utilizatorilor și de accesul echitabil la tehnologie. Pentru a maximiza impactul digitalizării, administrațiile fiscale trebuie să asigure transparența algoritmică, securitatea datelor și un suport constant pentru contribuabili, creând astfel o cultură fiscală pozitivă și sustenabilă.

ETICĂ ȘI SECURITATE ÎN ADMINISTRAȚIA FISCALĂ DIGITALĂ

- ✓ Digitalizarea administrației fiscale aduce beneficii pentru eficiența colectării veniturilor, dar implică și riscuri legate de confidențialitatea datelor și supravegherea excesivă, aspecte ce necesită reglementări stricte și măsuri de protecție.
- ✓ Transparența algoritmică este esențială, deoarece sistemele automate care identifică riscuri fiscale și declanșează sancțiuni trebuie să respecte principiile de echitate și non-discriminare. Contribuabilii au dreptul să înțeleagă cum sunt luate aceste decizii, iar algoritmiile trebuie auditate periodic pentru a preveni erori și abuzuri.
- ✓ Măsuri precum criptarea datelor și formarea personalului în securitatea IT sunt esențiale pentru protejarea confidențialității contribuabililor.
- ✓ Incluziunea digitală este o altă provocare, deoarece contribuabilii cu competențe digitale reduse riscă să fie excluși din sistem, impunând dezvoltarea de alternative accesibile și canale de asistență personalizată.

CONTRIBUȚII PERSONALE

Lucrarea aduce o contribuție originală la înțelegerea digitalizării administrației fiscal-financiare, concentrându-se pe relația dintre tehnologie, puterea discreționară

a autorităților și standardele bunei administrări. Prin analiza comparativă a patru state europene – Spania, Estonia, Finlanda și România – cercetarea evidențiază modul în care digitalizarea poate reduce arbitrarul decizional și poate crește transparența fiscală.

Am realizat o cercetare doctrinară și practică, clarificând conceptul de putere discreționară și delimitându-l de excesul de putere, explorând cadrul juridic și limitele aplicării legitime a acestei forme de autoritate. Am aprofundat principiul bunei administrări, evidențiind conexiunile sale cu drepturile fundamentale ale cetățenilor, demonstrând că o administrare publică eficientă și echitabilă reduce riscul de abuz discreționar. Totodată, am analizat rolul esențial al ANAF, atât ca instituție fiscală, cât și ca entitate administrativă cu prerogative semnificative, identificând posibile vulnerabilități în exercitarea atribuțiilor sale.

Contribuția mea constă în investigarea modului concret în care puterea discreționară se manifestă în practica ANAF, prin studierea unor cazuri relevante, controversate apărute în relația autoritate-contribuabil și analiza procedurilor de control fiscal. Am propus recomandări pentru îmbunătățirea transparenței și responsabilității decizionale, inclusiv prin încurajarea digitalizării și automatizării proceselor administrative, ca soluții moderne pentru creșterea eficienței instituției. Aceste propuneri sunt susținute de o analiză comparativă cu modele europene de succes, precum cele din Estonia și Finlanda, recunoscute pentru eficiența lor digitală.

Lucrarea introduce și conceptul de discreție algoritmică, subliniind că digitalizarea nu elimină complet spațiul discreționar, ci îl redistribuie către zonele de proiectare tehnologică și definire a regulilor algoritmice. Astfel, propunerea de reformă include măsuri pentru asigurarea transparenței algoritmice, intervenția umană semnificativă și auditabilitatea deciziilor automate, contribuind la consolidarea unei administrații fiscale moderne și echitabile.

UTILITATE ȘI DIRECȚII VIITOARE ALE CERCETĂRII

Cercetarea are o valoare practică și teoretică semnificativă pentru specialiștii în administrație publică și decidenții instituționali, oferind un cadru analitic adaptat guvernantei digitale și conformării voluntare. Rezultatele pot sprijini formularea politicilor fiscale eficiente și transparente, fiind utile pentru strategiile ANAF și proiectele de e-guvernare cu finanțare europeană.

Pe plan aplicativ, lucrarea propune măsuri de digitalizare inspirate din modele europene de succes, precum Estonia, Finlanda și Spania, dar adaptate contextului românesc, subliniind importanța transparenței algoritmice și a controlului uman în deciziile automatizate.

Pentru viitoarele cercetări, se recomandă extinderea analizei către alte state membre ale UE și explorarea impactului noilor tehnologii, cum ar fi inteligența

artificială și blockchain, pentru o mai bună înțelegere a evoluției administrației digitale.

LIMITELE CERCETĂRII

Cercetarea prezintă câteva limite care trebuie luate în considerare.

Una dintre acestea este utilizarea predominantă a datelor secundare, cum ar fi rapoarte oficiale și statistici publice, fără a include studii de teren sau interviuri directe cu decidenți instituționali și utilizatori ai serviciilor fiscale digitale. Această abordare poate limita capacitatea de a surprinde în profunzime percepțiile și dificultățile reale întâlnite în practică, oferind o imagine mai puțin nuanțată a provocărilor digitale.

O altă limitare este legată de caracterul dinamic al proceselor de digitalizare, care evoluează rapid și pot genera modificări semnificative într-o perioadă scurtă de timp. În acest context, unele concluzii formulate pot deveni rapid depășite, necesitând actualizări constante pentru a menține relevanța practică a recomandărilor și a asigura o evaluare precisă a impactului digitalizării asupra administrației fiscale.

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

1. Adeodato, S., & Pournouri, S. (2023). *Digital security and public trust in e-government*. Tallinn: TalTech University Press.
2. Ahmad, N., Espinosa, J. A., & Gilson, C. (2022). AI governance in digital public finance. *Technological Forecasting and Social Change*, 180, 121–142.
3. Allaste, A. A., & Cairns, D. (2024). Transparency and accountability in the Estonian digital ecosystem. *Journal of Public Administration and Policy*, 39(2), 231–247.
4. Andreescu, M. (2012). *Statul de drept și puterea discreționară*. București: Universul Juridic.
5. Andreescu, M. (2023a). Legalitatea și loialitatea constituțională în administrația publică. *Pandectele Române*, 1, 17–31.
6. Băbălău, T. (2020). *Funcția publică în administrația fiscală românească*. București: CH Beck.
7. Băjenaru, G. (2022). Funcționarul public între etică și responsabilitate. *Revista de Drept Public*, 2, 33–47.
8. Bălan, E. (2016). *Drept administrativ european*. București: C.H. Beck.
9. Ban, C. (2019). Reforma administrației fiscale: analiza organizațională a ANAF. *Revista Transilvană de Științe Administrative*, 2(45), 3–18.
10. Banca Mondială. (2023). *Diagnostic economic pentru România*. Washington, D.C.: World Bank Group.
11. Bertelsmann Stiftung. (2022). *Sustainable Governance Indicators: Romania Country Report 2022*. <https://www.sgi-network.org>
12. Bisciari, P., et al. (2022). Modernizarea administrațiilor fiscale în Europa: lecții din Spania. *European Fiscal Studies Journal*, 19(3), 201–220.

13. Blanchard, P., Mahon, A., & Speriusi-Vlad, A. (2021). Contencios fiscal și buna administrare: studii comparative. *European Administrative Law Review*, 11(4), 188–203.
14. Blanton, R., Kegley, C., & Montgomery, D. (2021). *Foundations of governance: From Magna Carta to modern law*. London: Routledge.
15. Boc, E. (2021). Transparența decizională și participarea publică. *Revista de Științe Politice și Administrative*, 4(62), 9–22.
16. Cezar, I. (2020). Participarea publică în procesul administrativ: între ideal și realitate. *Revista Transilvană de Științe Administrative*, 3(47), 60–72.
17. Cîrnaț, V. (2019). *Constituția și drepturile omului în administrație*. Chișinău: Cartdidact.
18. Cornea, S. (2024). *Puterea discreționară în dreptul public*. Cluj-Napoca: Universul Juridic.
19. Craig, P. (2022). *EU administrative law* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
20. Deliu, A. (2021). Excesul de putere și contenciosul administrativ în România. *Curierul Judiciar*, 3, 57–66.
21. Dhaliwal, S., Mihai, I., & Galan, M. (2023). Digital transformation of tax administrations in the EU: Transparency, trust and technology. *International Journal of Public Administration*, 46(7), 659–677.
22. Dina, M. (2013). *Transparența în administrația publică din România*. Iași: Polirom.
23. Drăghici, C. (2022). *Drepturile fundamentale și statul de drept în Uniunea Europeană*. București: Hamangiu.
24. Durach, F., et al. (2021). *Digitalizarea administrației publice: realitate sau retorică?*. București: SNSPA Policy Papers.
25. Erhan, I. (2023). Principiul egalității în administrația publică. *Revista Dreptul*, 4, 45–56.
26. Espinosa, J. A., & Pino, M. (2025). The Estonian model of tax digitalization. *Journal of E-Government Policy and Research*, 6(1), 55–72.
27. Filipescu, I. (2023). *Birocrația modernă și buna administrare*. Cluj-Napoca: Presa Universitară.
28. Floștoiu, C. (2023). Inspekția fiscală și drepturile contribuabililor. *Revista Română de Drept al Afacerilor*, 1, 72–85.
29. Galan, M. (2022). e-Factura și impactul asupra mediului fiscal românesc. *Revista de Finanțe Publice*, 2(18), 101–120.
30. Galle, A., & Shay, A. (2022). Legal reasoning and fiscal accountability. *Tax Administration Review*, 33, 121–140.
31. Gilson, C. (2023). Machine learning and public finance: Finnish innovations. *OECD Policy Briefs*, 14(2), 34–50.
32. Gilson, C., Ahmad, N., & Espinosa, J. (2014). Administrative discretion and public trust: Lessons from the EU. *Governance*, 27(4), 513–532.
33. Gligam, R. (2024). Procedurile coercitive ANAF: analize și controverse. *Fiscalitate și Drept*, 1(10), 160–170.
34. Goede, M. (2023). Digital integrity and transparency in EU tax systems. *Journal of Ethical Public Administration*, 15(1), 111–130.

35. Gudană, A. (2023). Dreptul de petiționare și administrația publică română. *Revista de Administrație Publică*, 3(55), 145–160.
36. Haapaniemi, M. (2023). *Digitalizing tax administration: The Finnish case*. Helsinki: Finnish Institute for Public Management.
37. Kergroach, S. (2021). Innovation-driven public service in tax administrations. *OECD Working Papers*, 17, 1–32.
38. Kitsing, M. (2024). Estonia's digital state: Governance beyond infrastructure. *European Journal of Digital Governance*, 3(2), 43–61.
39. Kosach, I., et al. (2022). Strategic governance reforms in Eastern Europe: Romania in focus. *Open Government Studies*, 2(1), 32–49.
40. Luca, V. (2019). *Codul administrativ comentat*. București: Hamangiu.
41. Majka, M. (2020). Discretion and legitimacy in tax enforcement. *Comparative Law Review*, 25(3), 187–200.
42. Marin, A. (2020). Puterea discreționară și controlul instanțelor de contencios. *Dreptul*, 3, 22–34.
43. Martinez-Vazquez, J., et al. (2023). The impact of real-time VAT reporting in Spain. *International Tax Journal*, 49(2), 112–135.
44. Maryanne, B., Silveira, T., & Galle, A. (2025). Administrative discretion in tax systems: A global review. *Tax Justice Journal*, 4(1), 44–68.
45. Mashchenko, A. (2024). Measuring administrative performance in the age of AI. *Public Sector Metrics Review*, 8(1), 266–278.
46. McDonald, J. (2022). Public decision-making and accountability. *Journal of Policy Studies*, 21(3), 169–188.
47. Mihai, I., Dhaliwal, S., & Galan, M. (2021). *Digital fiscal systems: Opportunities and pitfalls*. London: Routledge.
48. Olanescu, T. (2021). *Puterea administrativă și buna guvernare în România*. Iași: Editura Universității „Al. I. Cuza”.
49. Pang, Y., & Hua, X. (2024). Tax digitalization and public sector efficiency in EU countries. *Public Finance Review*, 52(1), 77–95.
50. Păunescu, V. (2023). Transformarea digitală a administrației fiscale românești. *Revista Română de Politici Publice*, 2(11), 80–102.
51. Petrescu, C. (2013). *Transparență și responsabilitate în administrația publică românească*. București: Polirom.
52. Rada, D. (2024). Standardizarea fiscală și digitalizarea în România. *Revista Fiscală*, 1(5), 325–335.
53. Safarov, A. (2023). Digital exclusion in European fiscal systems. *European Social Policy Journal*, 17(2), 98–113.
54. Sari, A. (2023). Charter of Fundamental Rights of the EU and good administration. *European Law Review*, 48(1), 17–36.
55. Saunavaara, J., et al. (2022). Automated risk analysis in Finnish tax administration. *Nordic Journal of Public Administration*, 24(4), 44–66.
56. Speriusi-Vlad, A. (2022). Inspekția fiscală și contenciosul decizional. *Revista de Drept Fiscal*, 2, 21–34.
57. Ștefănoaia, M. (2023). Termenul rezonabil în dreptul public românesc și european. *Dreptul*, 5, 153–167.

58. Tatarashvili, A. (2022). Administrative discretion and legal uncertainty in post-Soviet tax systems. *Post-Transition Law Journal*, 3(1), 73–91.
59. Tebieș, C. (2022). *Codul de procedură fiscală comentat și adnotat*. București: CH Beck.
60. Trykhlid, K. (2020). Proportionality as a standard of good governance. *European Review of Public Law*, 32(2), 55–76.
61. Tsujimura, T. (2021). Historical roots of administrative justice in ancient law. *Comparative Legal History*, 9(3), 301–320.
62. Vedinaș, V. (2018). *Principiile bunei administrări în România*. București: C.H. Beck.
63. Woldu, T. (2019). Citizen-centered tax administration. *Journal of Economic Governance*, 14(3), 44–59.