

**Др МИРЧЕТА БУРОВИЋ: ЦРНОГОРСКЕ ФИНАНСИЈЕ (1860—1915), ИЗДАЊЕ ИСТОРИЈСКОГ ИНСТИТУТА НР ЦРНЕ ГОРЕ, (Титоград 1960)**

Систем финансирања је у свему и на свој начин одражавао друштвено-економске односе и државноправну структуру Црне Горе. Сви ранији осврти нијесу могли, због неколико разлога, да сагледају цјелину проблема финансија у црногорској историји и укажу на неку изразитију карактеристику друштвено-економског развитка ове земље. Систем финансија могао се изложити само на основу систематског истраживања све расположиве грађе и научног сагледавања цјелине проблема. Овакав задатак могла је да постави и с успјехом ријеши само новија црногорска историографија.

Сасвим је убједљива подјела рада на три дијела, у зависности до промјена у друштвено-економском развитку и државноправној структури Црне Горе: 1) до Берлинског конгреса (1878); 2) од Берлинског конгреса до краја XIX вијека и 3) од почетка XX вијека до краја државне самосталности Црне Горе.

Сматрам да добро образложена подјела књиге не може остати без значаја ни за изучавање историје политичког живота у Црној Гори и њене спољнополитичке активности.

Прије утврђивања основних одлика политике финансирања до првог већег проширења државне територије, 1878. године, дат је неопходан преглед друштвено-економских прилика у Црној Гори у фази борбе за што брже усавршавање раније створених институција државне власти и признање државне независности. Ситносопственичка имовина, сасвим ограничене производне могућности на недовољним сјетвеним површинама, непрекидна брига за набавку жита, потпуна заосталост и у другим гранама привреде — карактерисали су економске прилике у Црној Гори. Све ово је условљавало пораст трговачког промета и убрзавање акумулације трговачког капитала, али и нагло осиромашавање великог дијела сељака. Све до финансијске реформе 1868. у ствари се није могло говорити о постојању финансијског система у Црној Гори. Читаво пословање у овом смислу сводило се, углавном, на преглед прихода и расхода. Дација је представљала скоро једини извор финансирања. Тек у марту 1868. почело је увођење финансијског система у савременијем смислу ове ријечи. Тада је био установљен „други начин управе са дохоцима земаљским...“, како је истакао књаз Никола на скупштини глаvara. Извршене припреме за увођење финансијске реформе, регулисањем статуса манастирске имовине и другог, оснивање „финанцијалног одбора“ као надлежног органа Сената за финансије, „којему је непосредно чување државне благајнице повјерено“, представљали су значајан догађај у раду

на усавршавању органа државне управе, у поређењу са оним што је до тада постојало у Црној Гори.

Економске могућности и односи земље одређивали су и њену финансијску политику. Унутрашњи извори финансијских средстава највише су оптерећивали углавном задуженог ситног сопственика на селу. Од непосредних пореза дација је представљала главни извор. Основица пореског система се није мијењала, а обавезе сељака према држави биле су јасне и строго одређене. Начином убирања дације биле су онемогућене разне злоупотребе. Дација је и даље била несавремена, јер није прогресивно оптерећивала имовину обвезника. Систем наплате пореза и евиденције усталио се тек после увођења реформе 1868. Остали фискални намети, разни прирези и трошарине, нијесу били потпуно регулисани. У сваком случају, ови приходи су били знатно мањи од дације, а убирани су нередовно и не увијек у истом износу.

Због привредне заосталости и неријешених односа између Црне Горе и других држава, систем посредних пореза, нарочито царина, био је неизграђен све до берлинског уговора. Штавише, царинска тарифа за артикле била је уведена тек 1903. године. Разне мањкавости царинског система највише су биле одраз друштвено-економских прилика, неразвијених односа у црногорској привреди. У Црној Гори су трошене велике количине соли и зато је прво уведен монопол у трговину овим артиклом. Држава је 1865. године имала искључиво право увоза и продаје соли. Монополом је била регулисана и продаја пића, дувана, руја, бухарице и других артикала. Раније је држава путем закупа остваривала своје право, али се све више наметала потреба да ову институцију, карактеристичну за заостале односе, замијене државни органи. После 1878, систем закупа је био свугдје превазиђен.

Без ванредних и других прихода држава није била у стању да подмирује своје све веће потребе. Руска субвенција је имала изузетну важност. Било је помоћи и из других земаља, али се оне нијесу могле упоређивати с првом. Од Аустрије се добијала помоћ ради одржавања пута Ријека Црнојевића — Котор, који је био значајан за њену трговину с Црном Гором и дијелом Турске. Добијане су повремене помоћи и од Србије, Француске, Италије, Грчке и других. Држава је убирала и приходе од манастира, пошта и телеграфа, вађевине и војних радионица за оправку оружја. Тежња за закључивањем државних зајмова тек је била у зачетку.

И поред слабости у систему финансирања, буџет је по својим приходима имао фискални карактер, а по расходима је углавном био намијењен за плате чиновника и потребе државних органа.

Напомињемо да су у књизи врло савјесно дати неопходни и најкарактеристичнији подаци за упознавање историје свих ових

институција, почињући од првих помена сваке од њих, у доба Петра I, Петра II, књаза Данила и књаза Николе.

Започето изграђивање система финансирања могло је да се доврши у повољнијим условима развитка земље, послије Берлинског конгреса.

Знатно проширена држава послије рата 1876—78. омогућавала је брже промјене у економском развиту друштва, што је свакако доста значило, на овај или онај начин, и за усавршавање система црногорских финансија. Чињеница је да се економска моћ проширене државе била више него двапут повећала. Ово најочитије потврђују подаци о количини ораница, ливада, стоке, маслина, дације и другог за 1873. и 1885. годину. Појачана материјална основица земље отварала је боље перспективе развитка у сваком погледу (трговине, занатства, индустрије и других грана привреде). Градови у новоослобођеним крајевима (Подгорица, Никшић, Бар, Улцињ и др.) имали су посебну улогу у развиту привреде, у превазилажењу старих облика организације и јачању капиталистичких односа у црногорском друштву. Извршене промјене наметале су потребу реорганизовања државне управе и нову административно-територијалну подјелу земље; што је увелико утицало и на финансијску политику црногорске владе и систем финансирања уопште. Било је основано посебно министарство које је самостално водило бригу о финансијама проширене државе. Све је то, наравно, морало имати за посљедицу повећање извора финансијских прихода и усавршавање система убирања.

Настале промјене у финансиској политици изражавале су се и у повећању стопе пореза и увођењу нових обавеза. И поред измјена у структури посједа, систем дације је остао и даље исти, уведен још у доба књаза Данила. Повећање стопе дације на земљу и стоку, 1882, било је доста осјетно за износе финансијских прихода. Дација је до краја XIX вијека била најзначајнији унутрашњи извор прихода, основа државног буџета. Поред дације, непосредни порез је плаћан и на зграде у варошима (лактарина) и на кирију од кућа. Овај порез је био регулисан савременијим законским прописима. Познати су облици приреза: обавезни рад (кулук), свештенички прирез и низамија (војница). Обавезним радом је покретана радна снага за прављење путева и других објеката. Оваква установа је одговарала заосталијим економским приликама и због тога је 1890. било допуштено да се овај прирез може плаћати и новцем, а касније, 1907, искључиво новцем. До краја XIX в. свештенички бир се давао у природи — у жити. Заостали начин наплате овог приреза за дуже вријеме може се објаснити незаинтересованошћу државних органа за њега. Нема сумње да је годишња сума овог приреза (око 150.000 перпера) представљала велико оптерећење за сиромашно становништво. Низамију (војницу) су плаћали за војску способни муслимани, од

18—50 година, умјесто служења у војсци. Овај прирез је годишње износио до 20.000 фиорина, што није било безначајно. Поред поменутих пореза и приреза, општине су убирале локалне дажбине од кланица и кантара.

Посредни порези су наплаћивани од царина, монопола и такса. Непосредно послје Берлинског конгреса, наглим порастом увозне и извозне трговине, приступило се усавршавању царинског система. Доношењем нових прописа о регулисању царина вршено је и повећање њене стопе. Од 1893. царињена је сва увезена роба, без обзира да ли је била намијењена за трговину или личну потрошњу. Многим царинским прописима све више је разрађиван систем наплате овог врло значајног облика посредних пореза. Годишњи износи царинских прихода, који су се стално повећавали, најбоље могу да прикажу систем црногорских царина. Због слабих економских могућности, Црна Гора није могла да изгради царински систем у односу на друге земље. То ју је приморавало да чини разне уступке и долази у неравноправан положај према неким од њих. Најзначајнија је била увозна и извозна трговина са Аустријом. Роба из Аустрије прелазила је 75 процената укупног увоза. Црногорски царински систем у суштини је имао фискални карактер. У ствари, одликовао се противрјечним тежњама: да повећа финансијска средства државе и макар колико мање оптерети сиромашно становништво за које је требало да се увозе велике количине прехранбених производа.

Монопол соли, алкохолних пића, петролеја, шпирита, шибца и цигарпапира представљао је такође врло значајан извор финансијских прихода државе. Једино је био до краја XIX вијека спроведен монопол соли. Приходи од овог монопола имали су нарочити значај за државну касу, док су од осталих били безначајни, због чега се нијесу могли ни одржати за дуже вријеме. Очекивања већих прихода од судских такса, уведених средином 1881, нијесу се могла остварити. Разне друге исправе нијесу биле оптерећене таксом. Ступањем на снагу Закона о таксама, 1912. године, биле су предвиђене олакшице при добијању дозвола за рад индустријских предузећа.

Поред разних врста пореза, држава је имала приходе од установа, државне имовине и разних пословања. Имамо у виду приходе од пошта и телеграфа, државне штампарије, поморских лука, војнотехничких завода, државних расадника, пољопривредних станица, хипотекарне банке, манастира, државних потраживања (болничких, тамничарских и других трошкова), завјештања, новчаних глоба, трговине житом, стоком, дуваном и др. Чињеница је да сви ови приходи нијесу имали већу важност за државну касу.

Велики значај за државне финансије имали су ванредни приходи (субвенције и јавни кредити). Русија је крајем 1900.

давала Црној Гори преко 220.000 рубаља у виду разних помоћи. На снову образложених захтјева, из Русије су добијане, повремено, и друге помоћи, у знатним износима, урачунавајући и отплате разних зајмова које је Црна Гора закључивала. Да би се оцијенио значај руске помоћи у финансијама Црне Горе, потребно је да се истакне да су двије трећине ове биле намијењене одржавању војске. Значи, давање овако једноставне и непродуктивне помоћи било је одређено политичким и војним плановима Русије. Без сумње, цијену те помоћи једнако су осјећали сви црногорски владари од Петра I до краља Николе.

Налазећи се између све већих државних потреба и малих финансијских могућности земље, црногорска влада је била приморана да закључује разне зајмове и пада у велике дугове. Нарочите потребе за новцем осјећале су се у току рата 1876—78. и непосредно послје његовог свршетка. Презадуженост и финансијске тешкоће су достигле врхунац посљедњих година XIX вијека. Афера са новцем аустријских пошта 1900. била је својерестан израз кризе црногорских финансија. Отплаћивање једног зајма било је омогућено закључењем другог. Почетком 1901. године, на примјер, државна благајна је дуговала око четири и по милиона фиорина разним банкама у Бечу, Петрограду, Одеси, Милану и Цариграду. И касније су закључивани уговори о зајму, повећавана задужења државне благајне у иностранству (у Лондону, Паризу, поново у Бечу, у Италији, Србији и другдје) и земљи, нарочито за потребе рата 1912. Ова и каснија задужења, настала због ненормалних прилика, у ствари се не могу узети као карактеристика финансијске политике црногорске владе. Чињеница је да црногорске финансије нијесу могле опстати без зајмова. Врло ниска производност сиромашне земље није могла обезбиједити финансијска средства за подмирење све већих потреба државе. Увијек се мора имати на уму да је Црна Гора непрекидно морала да увози велике количине жита за прехрану становништва. Чињеница је да је путем зајмова моментано створана равнотежа црногорских финансија, али је исто тако тачно да финансијска политика није полазила од стања властитих извора, па због тога није ни сагледавала посљедице сталне презадужености. Разумљиво је што је све ово доводило до тога да су „државни кредити Црне Горе били непродуктивни и нефункционални“ Због тога је јасно што се расподјелом прихода највише давало у непродуктивне сврхе (плате чиновника, одржавање све већег апарата), а врло мало за разне инвестиције. Ово је одређивало карактер и правац развитка црногорске државе.

У књизи је исцрпно приказан финансијски положај двора књаза Николе. Истина је да је књаз давао основни правац у вођењу политике државних финансија. Он је врло заслужан за њихову организацију и увођење познатих реформи, али и одговоран за задржавање свега онога што је у њима било застарјело. Мале

реформе, извршене посљедњих година XIX в., нијесу могле значити ништа више сем покушај прилагођавања ранијег система новим друштвеним и економских приликама. Чим је систем дација остао исти, искључујући и даље прогресивно опорезивање, слабости финансијског система нијесу се могле отклонити.

Настале друштвено-економске промјене у току првих петнаест година XX вијека дале су писцу довољно разлога да им посвети трећи дио своје књиге. Оснивање неколико нових индустријских предузећа, и средствима иностраног капитала, унапређење банкарства, трговине и других привредних грана дају овом кратком периоду обиљежје једне посебне цјелине. За ово вријеме су се извршиле и промјене у државном уређењу, у унутрашњој и спољној политици земље, у законодавству. Доношењем устава 1905, оснивањем парламента и другим, дат је нов правац развоју друштвеног и политичког живота Црне Горе. Извршене промјене су условиле и измјене у финансијском систему и финансијској политици земље. Увођење система буџетирања писац означава као посебну етапу у развоју црногорског финансијског система. О слабостима пореског и буџетског система и финансирања уопште било је често ријечи на сједницама Народне скупштине, али књаз и влада нијесу довољно енергично реаговали да се одстране недостаци који су од њих зависили. Непродуктивност буџета у Скупштини је карактерисана формулом: „Узми од народа, дадни чиновницима“. Оснивањем главне државне контроле, средином 1901, с успјехом је спровођен систем евиденције, али је за даље недостатке био крив финансијски систем у цјелини. Доношењем Закона о порезу 1903. године, пореска политика није имала искључиво фискални карактер, упоређујући је са оним што је она раније значила. Више него прије, у виду су се имале потребе привреде. Постојале су могућности да систем опорезивања добије важност чињенице у друштвеном и економском развоју земље, али до остварења ове тенденције није дошло. И по мишљењу црногорске владе требало је порески систем у основи мијењати. Све очигледнија је била потреба да он буде цјелисходнији и правденији, да једном корјенитом реформом буде „постављен на основу прогресивности“.

Циркулисање страног новца у Црној Гори, нарочито аустријског, наносило је знатне штете привреди. Први пут Црна Гора почиње да кује и штампа у иностранству свој новац (перпер) 1906. године. Увођењем свог новца било је много постигнуто у стварању економске независности државе.

Посебан значај има установљење монопола дувана у Црној Гори. Влада је и раније настојала да увођењем овог монопола допринесе сређивању финансијског система земље. Најзад је 1903, последице више понуда капиталистичких компанија из раз-

них земаља, било основано акционарско друштво за експлоатацију монопола дувана средствима италијанског капитала. Отада је све више долазио до изражаја италијански утицај у Црној Гори, који црногорска влада није могла ослабити. Монополом дувана нијесу били задовољни ни држава ни народ. Гајење дувана је било ограничено, сељак није добио жељени извор зараде, а држава је једва чистом добити могла да плати камату на ангажовани капитал. Показало се да је црногорска влада својим пропустом била омогућила Италијанима да раде по свом нахођењу, на штету народа и државних финансија.

Са сигурношћу се може рећи да је сва сачувана грађа и потребна литература, на основу којих је написан овај рад, врло савјесно прегледана. Иоле значајнији докуменат више архивских фондова није остао незапажен. Прегледом архива Аустроугарског посланства на Цетињу за неколике године, нарочито значајне за упознавање стања финансија у Црној Гори, може се установити да чињенично ништа не би требало мијењати или допуњавати у овом раду (ријеч је, углавном, о зајмовима, регулисању јавних кредита).

С разлогом су исцрпно обрађена питања о јавним кредитима, монопол дувана и др., а мање локални порези, прирези, укупни приходи, и др. Евиденција о разним врстама пословања у области финансија није увијек вођена једнако и систематски, па због тога и недостаје архивска грађа.

Максимум материјала који је требало имати на располагању при писању оваквог, не баш тако лаког, рада свугдје је дошао до изражаја као неопходна илустрација одређене тврдње, научно заснованог становишта. У читавом раду је досљедно оцијењен смисао сваке мјере карактеристичне за финансијску политику црногорске владе, за друштвенополитички и економски развитак Црне Горе.

Регистар аутора, личних и географских имена увелико ће помоћи служењу књигом.

На крају, појавом књиге др Ђуровића о црногорским финансијама (1860—1915) учињен је врло значајан корак у проучавању црногорске историје уопште. Овакав рад је одавно недостајао нашој историографији и сигурно је да ће он много помоћи да се у цјелини и са више научног оправдања сагледају разна питања друштвено-економског, унутрашњег и спољнополитичког развитака црногорске државе.

Др Ђ. Пејовић