



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
FAKULTET POLITIČKIH ZNANOSTI

ŽELJKO POLJAK

PROMETNA POLITIKA U HRVATSKOJ: ZAGOVARAČKE
KOALICIJE U ŽELJEZNIČKOM PROMETU

ZAGREB, 2017.

Ovaj rad je izrađen u sklopu Centra za empirijska politološka istraživanja (CEPIS) na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu pod vodstvom doc. dr. sc. Ane Petek i predan je na natječaj za Rektorovu nagradu u akademskoj godini 2016./17.

SADRŽAJ RADA

1. Uvod	1
2. Teorijski okvir zagovaračkih koalicija	2
3. Metodologija istraživanja	7
4. Željeznice kao politički prioritet	10
5. Identifikacija i opis aktera	14
6. Uvjerenja aktera	18
7. Odnosi aktera	24
8. Rasprava: Analiza uvjerenja i odnosa	26
9. Zaključak	28
10. Popis literature	29
11. Sažetak	35
12. Summary	36
13. Životopis autora	37

POPIS TABLICA, SHEMA I GRAFIKONA

Tablice

Tablica 1. Prikaz sheme kodiranja	9
Tablica 2. Ministarstvo prometa 1990-2017.	15
Tablica 3. Hrvatske željeznice 1990-2017.	16
Tablica 4. Agencije u željezničkom sektoru 2009.-2017.	16
Tablica 5. Relevantna sindikalna udruženja u željezničkom sektoru	17
Tablica 6. Uvjerenja Ministarstva prometa	18
Tablica 7. Uvjerenja trgovačkih društva u državnom vlasništvu	19
Tablica 8. Uvjerenja agencija povezanih s željezničkim sektorom	21
Tablica 9. Uvjerenja granskih sindikata	22
Tablica 10. Shematski prikaz uvjerenja političkih stranaka o željeznici	23-24

Sheme

Shema 1. Shematski prikaz okvira zagovaračkih koalicija	6
Shema 2. Shematski prikaz odnosa aktera u željezničkom sektoru	25

Grafikoni

Grafikon 1. Željeznički promet i sigurnost na političkom dnevnom redu u Hrvatskoj	13
--	----

1. UVOD

Prometna politika predstavlja posebnu sektorsku javnu politiku koja je zadužena za „izravno uređenje prijevoza i infrastrukture u domeni zračnog, željezničkog, cestovnog, pomorskog i gradskog prijevoza“ (Compston, 2004: 8). Temeljna odrednica prometne politike jest transport koji se ostvaruje „kretanjem roba i ljudi između različitih lokacija“ te je za njegovu provedbu potrebna „značajna količina povezane i čvorišne infrastrukture“ (Button, 2006: 324). U hrvatskoj politološkoj literaturi može se pronaći znanstvena i stručna literatura koja se tiče raznih politika (socijalna, kaznena, obrazovna, ekonomska, zdravstvena). Međutim, veći broj (nacionalnih) javnih politika još uvijek nije politološki istražen te je takva situacija prisutna i u sferi prometne politike. Drugim riječima, politološki pristup koji bi izučavao aktere, političke procese i arene odlučivanja u izuzetno velikom sektoru kao što je to promet izostao je u hrvatskoj znanosti. Dakako, to ne znači da se istraživači drugih društvenih disciplina nisu bavili prometnom politikom, poput ekonomista Juraja Padjena, kojeg možemo smatrati liderom u proučavanju prometne politike u Hrvatskoj (v. Švaljek, 2013).

Stoga će ovaj rad pokušati pristupiti prometnoj politici iz vizure političke znanosti, konkretnije, iz grane javnih politika. Kao slučaj na koji želimo suziti veliku materiju koja čini prometnu politiku, odabrali smo željeznički promet. Razlog odabira željeznica jest važnost ovog podsektora prometne politike koji je imao izuzetno dinamičan razvoj, poglavito u razdoblju od 1990-ih do danas, tijekom kojeg se ističu dva veća reformska zahvata željezničkog prometa i sigurnosti čija je implementacija i dalje poprilično upitna (v. 4. odjeljak). Željeznice su se tako kroz svoju povijest susrele s mnogim političkim izazovima, od uništavanja infrastrukture tijekom Domovinskog rata do liberalizacije željezničke usluge teretnog i putničkog prijevoza. Najviše iznenađuje podatak kako je primjerice 1990-ih sindikalna scena u ovom resoru bila izrazito jaka i aktivna (Rul, 2016: 1), a do značajnijih promjena u sektoru gotovo ne dolazi (Stefičar, 2008: 3). S druge pak strane, nakon 2000., jaka sindikalna scena nestaje, a formalni akteri u okvirima prometa počinju stavljati fokus i na željeznice te uvode značajne reforme u ovaj podsustav.

Takva situacija, u kojoj nedostaje politološka analiza razvoja željezničkog prometa i aktera koji u tom sektoru djeluju, navodi nas na slijedeće istraživačko pitanje: *Postoje li skupine aktera koje kontinuirano djeluju u željezničkom sektoru nakon osamostaljenja Hrvatske?* Cilj nam je u radu, dakle, dati pregled razvoja željezničkog sektora te istražiti u

većem vremenskom okviru grupiranje i djelovanje svih vrsta aktera u tom području na nacionalnoj razini, odnosno objasniti njihove odnose i značajke.

Kao teorijsko polazište za analizu aktera prometne politike željezničkog sektora kroz vremenski period veći od 25 godina, odlučili smo se za okvir zagovaračkih koalicija (eng. *advocacy coalition framework - ACF*). ACF je suvremeni pristup istraživanja javnih politika koji se posljednjih trideset godina teorijski, te u nešto manjoj mjeri metodološki, usavršavao na primjeni navedenog koncepta na razne javne politike (Weible, Sabatier i McQueen, 2009). Okvir opisuje proces kreiranja javnih politika kroz dugi vremenski period u kojem se formiraju razne vrste koalicija formalnih i neformalnih aktera koji pokušavaju utjecati na politike na način da svoja uvjerenja uvrste u programe vlasti (Sabatier, 1987). Naglasak ćemo u ovom radu staviti na kvalitativnu metodologiju u vidu deduktivnog i induktivnog pristupa kodiranju prikupljenih materijala na temelju tri ključna koda: (1) akteri, (2) uvjerenja, (3) odnosi, s obzirom da su to neki od osnovnih pojmova s kojima se gradi okvir zagovaračkih koalicija.

Stoga smo odlučili ovaj rad strukturirati u šest temeljnih odjeljaka pa se tako drugi odjeljak bavi teorijskim okvirom koncepta zagovaračkih koalicija koji objašnjava proces stvaranja javnih politika kroz koalicije koje se formiraju unutar različitih podsustava javnih politika. Nakon toga, dajemo detaljniji prikaz metodologije istraživanja u kojem predstavljamo prikupljene materijale i metode analiziranja podataka. Zatim dajemo povijesni pregled razvoja i pojavljivanja željeznica na dnevnom redu u Hrvatskoj, s naglaskom na period nakon osamostaljenja. Potom slijede rezultati istraživanja koji obuhvaćaju opis i identifikaciju aktera te pregled njihovih uvjerenja i odnosa na temelju čega dajemo raspravu kojom analiziramo uvjerenja i odnose unutar željeznica iz čega proizlazi zaključak na kraju rada.

2. TEORIJSKI OKVIR ZAGOVARAČKIH KOALICIJA

ACF predstavlja suvremeni okvir proučavanja procesa stvaranja javnih politika koji u središte istraživanja kao temeljni faktor uzima aktere. Radi se pristupu koji se postupno razvijao od sredine osamdesetih godina prošlog stoljeća (Sabatier, 1986)¹, da bi danas postao

¹ Zagovaračke koalicije su inicijalno proizašle iz rasprave oko pravilnog pristupa proučavanju implementacije kao jedne od faza proces kreiranja politika. Detaljnije o sukobu između zagovornika tih pristupa - od vrha prema

nezaobilazan koncept svih relevantnih pojmovnika i udžbenika javnih politika (v. primjerice Petek i Petović ur., 2014). Sam koncept je svoj teorijski razvoj utemeljio na razmišljanju da se proces stvaranja javnih politika odvija kroz iznimno dugi vremenski period, koji najčešće može obuhvaćati desetljeća (Sabatier, 2007: 3). Isto tako, pristup sagledava javne politike kao kompleksni fenomen koji se ne može nužno objasniti putem faznog modela procesa stvaranja politika (Jenkins-Smith i Sabatier, 1994: 176-178).

U užem gledištu, ACF adresira podsustave javnih politika (eng. *policy subsystems*) kao mjesto u kojem se akteri grupiraju u koalicije putem kojih zagovaraju uvrštenje svojih uvjerenja u programe vlasti. Podsustavi predstavljaju sektore i arene odlučivanja koje se mogu oblikovati na svim razinama vlasti te mogu biti isprepletene s drugim podsustavima i tako utjecati jedne na druge. Akteri koji u tom području djeluju mogu biti formalni ili neformalni, odnosno državni ili nedržavni. Ovdje prvenstveno govorimo o akterima koji imaju „aktivnu zabrinutost za određeni *policy problem*“ (Sabatier, 1987: 652), te se tako koalicije formiraju između aktera koji imaju jednaka ili slična uvjerenja (eng. *belief systems*). Postoje tri razine na koje se uvjerenja mogu hijerarhijski razvrstati prema razini općenitosti, a u nastavku ćemo ih detaljnije opisati.

Na samom vrhu nalaze se (1) temeljna uvjerenja (eng. *deep core beliefs*) koja su ontološke naravi. Njihova promjena je gotovo pa nemoguća te se nalaze na najvišoj razini općenitosti uvjerenja. Dakle, možemo govoriti o samom identitetu ili pak vrijednosnom pogledu aktera (Sabatier i Jenkins-Smith, 1999 prema Weible i Sabatier, 2007: 127). Kao konkretan primjer može se uzeti podjela na lijevi/desni politički spektar (Sabatier, 1998: 103) ili pak gledišta o pitanjima poput „kako treba rangirati vrijednosti kao što su sloboda i sigurnost“ (Cairney, 2015: 486).

Potom slijede (2) uvjerenja oko javne politike (eng. *policy core beliefs*) koja su hijerarhijski na drugom mjestu. Ona su od temeljnih uvjerenja manje općenita i apstraktna, a odlika im je da su konkretnija i specifična te se izravno vežu uz javnu politiku. Ova vrsta uvjerenja predstavlja „fundamentalno ljepilo koalicija“ (Sabatier, 1998: 103), a temelji se na gledištu kako određenom pitanju u domeni politika treba pristupiti i kojem cilju težiti. Primjeri ovih uvjerenja mogu biti gledišta poput odnosa države i tržišta, koliko je određeni problem ozbiljan i koji su mu uzroci itd. (Sabatier, 1998: 103). Iako su ova uvjerenja

dnu (eng. *top-down*) i od dna prema vrhu (eng. *bottom-up*) - vidi u: Hill i Hupe, 2009: 42-56; Hill, 2010: 187-206.

„poprilično stabilna, ona su više podložna promjeni od temeljnih“ (Weible i Jenkins-Smith, 2016: 20).

Naposljetku, (3) sekundari aspekti (eng. *secondary aspects*) su najniža razina uvjerenja koja se odnose na preferencije prema mehanizmima provedbe odluka i adresiranju problema (Weible i Sabatier, 2007: 128). Drugim riječima, ova uvjerenja pokušavaju prethodna pretočiti u djela jasnim i konkretnim opisima njihove implementacije. Sekundarni aspekti stoga nemaju čvrsto uporište kao prethodna dva uvjerenja, njihova promjena je moguća i česta te je ovaj tip uvjerenja „u nekim situacijama fokus pregovora i kompromis“ (Weible i Jenkins-Smith, 2016: 20). Stoga kao primjer ovih uvjerenja mogu biti preferencije u „raspodjeli proračuna, uspostave posebnih institucija ili evaluacije učinaka raznih aktera“ (Sabatier, 1998: 104).

Takvo postavljanje stvari otvara mogućnost formiranja odnosa među akterima, tj. stvaranje koalicija koje mogu varirati od jedne do nekoliko, a najčešće govorimo o „dvije do četiri“ (Cairney, 2015: 486). Jednom kada se koalicija formira, akteri unutar koalicije koriste razne resurse kako bi postigli temeljni cilj, a to je izmjena vladinih programa koji će reflektirati njihova uvjerenja. Resursi mogu biti razni od mobilizacijskih kapaciteta i vještog vodstva, sve do službenih ovlasti za donošenje političkih odluka (v. Weible i Sabatier, 2007: 129; Sabatier i Weible, 2007: 201-203; Weible i Nohrstedt, 2013: 129) koji potom otvaraju prostor za aktivno djelovanje u podsustavu. Osim koalicija, u podsustavima djeluju i brokeri javnih politika u svrhe smirivanja potencijalnog konflikta i sukoba te koji raspolažu autoritetom kako bi „pronašli razumni kompromis“ (Sabatier, 1988: 133) između „zaraćenih“ koalicija.

Rezultat svega toga je promjena u podsustavu, odnosno određenom sektoru koji se adresira nekom javnom politikom. Promjena može biti značajna (eng. *major policy change*) u vidu zaokreta samih javnih politika te se ovakve promjene događaju nešto rjeđe od minornih (eng. *minor policy change*) koje su pak utemeljene u izmjenama mehanizama provedbe samih odluka (Sabater, 1998:118). Promjenama pak prethodi nekoliko potencijalnih čimbenika koji mogu bitno utjecati na pokretanje i tijek promjene. Ovdje govorimo o naglim zaokretima koji se događaju van i unutar podsustava, učenju koje je usmjereno na javne politike (eng. *policy-*

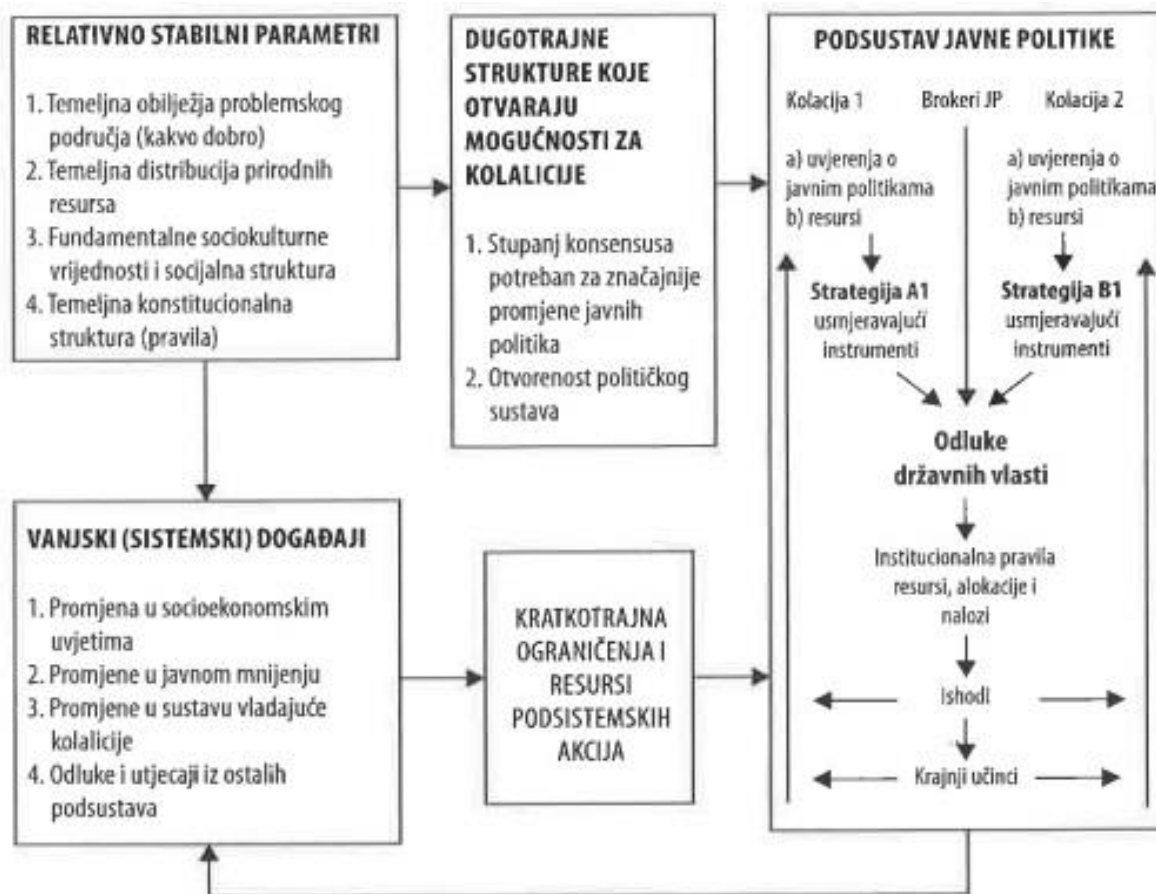
oriented learning), te ranjiva pat pozicija koalicija (eng. *hurting stalemate*) tj. određena vrsta pregovora (Weible i Sabatier, 2007: 129-131; Weible i Nohrstedt, 2013: 130-131).²

Prethodno opisani procesi odvijaju se u okvirima podsustava, međutim, ACF od svojih početaka naglašava i širu razinu. Naime, okvir govori kako postoje i relativno stabilni parametri (eng. *relatively stable parameters*) koji se odnose na, primjerice, ustavna i konstitutivna pravila. Radi se o čvrstim temeljima koje je u nekim situacijama gotovo pa nemoguće mijenjati te se na osnovu njih uspostavlja samo djelovanje podsustava. Vanjski događaji (eng. *external events*), također djeluju u okviru parametara, te su pak povezani s javnim mnijenjem ili promjenom vlasti. Dakle, govorimo o difuznom prostoru koji nema svoje utemeljenje poput stabilnih parametara te posjeduje moć da „okrene usmjerenost javnosti (i samim time resursa) prema nekom podsustavu“ (Weible i Sabatier, 2007: 129).

Detaljno se cijeli proces kreiranja javnih politika prema teoriji zagovaračkih koalicija može proučiti u sklopu *Sheme 1*. Radi se o standardnom prikazu zagovaračkih koalicija, te se s desne strane prikazuje tijek djelovanja u podsustavima gdje koalicije dovode do određenih ishoda i krajnjih učinaka koji imaju utjecaj na vanjske događaje. S lijeve pak strane se nalazi popis stabilnih parametara koji utjecaj prenose i na podsustave i na vanjske događaje, dok sami vanjski događaji šalju svoje signale u smjeru podsustava.

² Naime, zaokreti koji se događaju van podsustava mogu označavati izmjenu vlasti koja s novim uvjerenjima i djelovanjem može uzdrmati podsustav ili pak promjene unutar podsustava u sastavu koalicija i korištenja resursa. Dok takve situacije relativno lako mogu dovesti do promjene, dugotrajnije i zahtjevnije se to ostvaruje učenjem usmjerenim na javne politike. Što duže akteri djeluju u nekom podsustavu prikupljaju nova znanja i informacije o određenom problemu, što im daje prednost u kompetitivnom ozračju te potiče promjenu. Ranjiva pat pozicija (eng. *hurting stalemate*) je moment dogovora u kojem su sve koalicije spremne konsenzusom doći do rješenja – kada su već svjesne da svoja uvjerenja neće potpuno moći ostvariti (Weible i Sabatier 2007: 130).

Shema 1. Shematski prikaz okvira zagovaračkih koalicija u procesu stvaranja javnih politika



Izvor: Petek i Petković, ur, 2014: 170, prema Sabatier i Weible, 2007: 202.

Za potrebe ovog rada i davanja odgovora na istraživačko pitanje dominantno se fokusiramo na koalicije koje su prisutne u podsustavu i prikazane su na *Shemi 1.* u gornjem desnom kutu. Uz koalicije, značajna su nam i uvjerenja koja okupljaju aktere u koaliciju kao drugi aspekt. Takva situacija nam uvelike olakšava i usmjeruje istraživanje u jednom pravcu. Dakle, u idućim dijelovima fokusirat ćemo se na dva temelja koncepta okvira, a to su (a) koalicije, odnosno akteri i njihovi odnosi i (b) uvjerenja. Tek samom identifikacijom postojanja navedena dva koncepta mogu se otvoriti vrata za daljnja istraživanja resursa, vanjskih učinaka, parametara, itd.

Zaključno, valja se osvrnuti na razloge odabira ACF-a kao teorijskog polazišta ovog rada. Prvi razlog temelji se na tome da ACF počiva na premisi da se javne politike mijenjaju kroz duže vremensko razdoblje. S obzirom na veliki vremenski period od 25 godina koje ovo istraživanje zahvaća - to ga čini dobrim temeljom za analizu. Drugi razlog je taj što ACF, kao

što smo prethodno rekli, pretpostavlja da se unutar podsustava javnih politika kreiraju razne vrste koalicija aktera. Prometna politika je sektor koji okuplja bogati spektar aktera, od tijela izvršnih vlasti, predvođenih ministarstvima prometa koja su u raznim varijacijama postojala od 1990-ih godina do danas (v. Petek, 2012: 40-41), kao i, primjerice, poveći broj odvojenih sindikalnih udruženja koja djeluju unutar željezničkog sektora (Stefičar, 2008: 5-6). Treći razlog proizlazi iz drugog te se temelji na činjenici da ACF naglasak stavlja na aktere u procesu stvaranja politika, a upravo je istraživanje aktera jedan od ključnih politoloških doprinosa istraživanjima javnih politika (v. Petek, 2016).

3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

S obzirom da su nam u središtu ovog rada akteri koji djeluju u željezničkom sektoru, koristimo jedan od temeljnih pristupa istraživanju javnih politika koji je povezan s gledištem na politike kao strukturirane interakcije aktera. Navedena tradicija u istraživanju javnih politika koristi mali uzorak koji omogućava kvalitativnu metodologiju koja se pak može vršiti metodama kao što su intervjuiranje, analiza dokumenata ili analiza aktera (Petek, 2016: 13). Da je i sam ACF kompatibilan s kvalitativnom metodologijom prikazuju razni drugi radovi koji su koristili slične metode prilikom istraživanja koalicija unutar raznih podsustava poput sporta (Green i Houlihan, 2004) ili upravljanja šumama (Elliott i Schlaepfer, 2001), te u različitim demokratskim političkim sustavima od SAD-a, preko Europe, pa sve do Australije i Južne Koreje (Weible, Sabatier i McQueen, 2009; Jang, Weible i Park, 2016). Pritom valja istaknuti kako ćemo našu analizu za potrebe ovog rada ograničiti samo na aktere koji djeluju na nacionalnoj razini, te nećemo ulaziti u dublje analize međunarodnih aktera poput Svjetske banke ili Europske unije.

Stoga smo u prvoj fazi istraživanja radili na prikupljanju materijala koji su povezani s uvjerenjima i odnosima aktera u željezničkom sektoru. Kao najrelevantniji izvor podataka korišteni su intervjui, te smo stoga proveli dva polu-strukturirana intervjua od kojih je jedan proveden s dva visokopozicionirana službenika u Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture (Intervju 1, 2017), te drugi s jednim visokopozicioniranim djelatnikom u HŽ Putničkom prijevozu (Intervju 2, 2014). Glede sindikata, korišteni su sekundarni izvori podataka. Riječ je o pet intervjua s prominentnim sadašnjim i bivšim predstavnicima dva najrelevantnija sindikata (v. odjeljak 5). Intervjui su provedeni 2016. u sklopu projekta *Rad i rat: Istraživanje*

*štrajkova u Hrvatskoj 1988. -1996 (Studija slučaja: Hrvatske željeznice).*³ Kako bi prikupili stavove najrelevantnijih političkih stranka za željeznicu, HDZ-a i SDP-a (v. Stefičar, 2008), prikupili smo transkript saborske rasprave prilikom izglasavanja dopuna *Zakona o podjeli trgovačkog društva HŽ-Hrvatske željeznice d.o.o.* u kojoj se reflektira veći dio novije povijesti razvoja željezničkog sustava (Hrvatski sabor, 2012).

Zbog ograničenih resursa, bilo je potrebno preuzeti i jedan dio službenih dokumenata koji u određenoj mjeri adresiraju uvjerenja aktera. Tako od službenih dokumenata koristimo *Strategiju prometnog razvoja* (MPPI, 2014) koja je donesena 2014. godine, te godišnje programe rada agencija u željezničkom sektoru za 2017. godinu (AIN, 2016; ASŽ, 2016; HAKOM, 2016). Isto tako, što se tiče željezničkih trgovačkih društava u državnom vlasništvu korišteni su najsvježiji godišnji izvještaji za 2015. godinu (HŽ Cargo, 2016; HŽ Infrastruktura, 2016; HŽ PP, 2016). Prethodno navedeni dokumenti odabrani su iz razloga što reflektiraju misije i vizije navedenih aktera, te ciljeve kojima teže, što daje dobru podlogu za analizu uvjerenja. Trebam imati u vidu da prikupljeni materijali ponajviše reflektiraju uvjerenja i odnose današnjih aktera. Razlog tome su ograničeni resursi i nedostupnost materijala koji bi reflektirao uvjerenja i odnose aktera tijekom, primjerice, 1990-ih iako su intervjui posložili kao osnova za analizu tog perioda.

Nakon prikupljenog materijala odlučili smo se primijeniti kvalitativnu analizu sadržaja u vidu kodiranja prikupljenih materijala (v. Saldaña, 2009) te smo u tom pogledu kodirali prethodno navedene službene dokumente, transkripte provedenih intervjua i transkript saborske rasprave kako bi došli do odgovora na istraživačko pitanje. Koristimo tematski kriterij određivanja jedinica kodiranja, odnosno, jedinice kodiranja variraju u smislu da u nekim slučajevima koristimo samo jedan dio rečenice, a nekad cijele paragrafe koji se odnose na uvjerenja i/ili odnose. Sve što nije bilo u domeni odnosa i uvjerenja u navedenom empirijskom materijalu nije bilo kodirano. Kodiranje smo proveli u dvije faze kodiranja. Tako smo u prvoj fazi deduktivno pristupili izradi sheme kodiranja (v. Tablicu 1). Materijali su bili kodirani prema tri temeljna koda: prvi se odnosi na konkretnog aktera, drugi na prethodno spomenute tri razine uvjerenje aktera koje predlaže ACF, te smo naposljetku kodirali i (ne)postojanje odnosa između aktera. Drugim riječima, svaka jedinica analize je kodirana u sve kodove, no zatim je kodirana samo unutar jednog podkoda (primjerice, samo u jednu razinu uvjerenja).

³ Projekt su proveli istraživači Mirovnih studija CMS-a i BRID-a uz podršku Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe.

Tablica 1. Prikaz sheme kodiranja

KOD	PODKOD
A) Akter	Vrsta aktera
B) Uvjerenja aktera	1) Temeljna uvjerenja 2) Uvjerenja oko javne politike 3) Sekundarni aspekti
C) Odnos aktera	1) Da 2) Ne

Izvor: Autor

Unutar prvog koda aktera, kodirali smo jedinice prema vrsti aktera s kojim je bio proveden intervju ili koji je izradio dokument. Jedinu iznimku u tom pogledu čini transkript saborske rasprave gdje je trebalo kodirati raspravu prema HDZ-u ili SDP-u koji djeluju unutar Hrvatskog sabora kao aktera. U tom slučaju je jedinica kodiranja kodirana prema tome kojoj stranci govornik pripada. Uvjerenja su kodirana prema idućem kriteriju: u temeljna uvjerenja su kodirane teme povezane s temeljnim vrijednostima poput misija i vizija oko željezničkog prijevoza (održivi razvoj željeznica, povezivanje željezničke mreže itd.); u uvjerenja o javnim politikama kodirane su teme koje su povezane s ciljevima (npr. okretanje prema tržištu) i problemima (npr. loša infrastruktura); dok smo u sekundarne aspekte kodirali pitanja povezana s implementacijom (npr. koordinacija) i instrumentima (npr. EU fondovi). Naposljetku, odnosi su kodirani s dva potkoda u kojem je jedan kod označavao postojanje odnosa aktera (npr. potpisivanje kolektivnih ugovora), dok je drugi označavao nepostojanje odnosa u smislu da se ne spominje neki drugi akter i odnos s njim.

Nakon ove prve faze kodiranja, uslijedila je i druga faza gdje smo se fokusirali na već kodirani materijal u sklopu drugog temeljnog koda uvjerenja. Temeljna intencija je bila, pomoću induktivnog pristupa otvorenog kodiranja (v. Thomas, 2006), pronaći niže rangirane kodove, odnosno značajke ili dimenzije samih uvjerenja aktera, koji su adresirani u prikupljenom empirijskom materijalu. To smo učinili na način da bi uzeli po jednog identificiranog aktera, te potom analizirali i identificirali potkodove za sve tri razine uvjerenja čiji se detaljniji prikaz nalazi u odjeljku 5. Dakle, radi se o trećoj razini kodova u okviru prethodno spomenute sheme.

4. ŽELJEZNICE KAO POLITIČKI PRIORITET

Iako je željeznički promet imao veliki zamah tijekom 19. stoljeća, prilike na teritoriju Hrvatske u tom vremenu nisu bile idealne zbog sukoba triju prometnih politika: hrvatske, austrijske i mađarske (Padjen, 2003:130-132). Neovisno o otegotnim okolnostima tadašnje političke situacije, prve željeznice na teritoriju današnje Hrvatske se uspostavljaju tijekom druge polovice 19. stoljeća, poglavito u središnjem i kontinentalnom dijelu (v. Ilić, 2000: 68-69). Doduše, buduće prilike u kreiranju prometa tijekom međuratne Jugoslavije, ponovno se nisu pokazale pogodnim za razvoj željeznica u Hrvatskoj, te se takva situacija nastavila sve do izlaska Hrvatske iz SFRJ. Temeljni problem bila je činjenica da je Hrvatska kroz svoju povijest bila objekt, a ne subjekt prometne politike, što joj nije davalo prostora da „neovisno o drugim državama, utvrđuje i vodi vlastitu prometnu politiku“ (Padjen 2003: 345).

Iako je Hrvatska postala subjektom prometne politike nakon 1990-ih, situacija je bila daleko od idealne. Naime, u periodu do 2000. „željeznica nije bila u fokusu politike te se čak moglo čuti stavova da Republici Hrvatskoj željeznica niti ne treba“ (Stefičar, 2008: 3). Povrh toga, dodatni problem je predstavljao Domovinski rat tijekom kojeg je nastavljena politika slabog ulaganja u željeznice koja je bila prisutna i u Jugoslaviji (Hanspach, 2015: 117). Sam rat je rezultirao drastičnim „padom prometa željezničkog prijevoza od 76 do 72 posto te je (danas) ostao na razini manjoj od pola prije rata“ (Svjetska banka, 2005: 29). Neovisno o tome, period tijekom devedesetih uspostavio je konstitutivni zakonodavni okvir unutar kojeg se vršila usluga željezničkog prijevoza te je tako 1990. usvojen *Zakon o hrvatskim željeznicama* (Sabor RH, 1990), a dvije godine nakon i *Zakon o sigurnosti u željezničkom prometu* (Sabor RH, 1992). Valja istaknuti neformalne aktere tijekom devedesetih, tj. sindikalnu scenu koja je u tom periodu bila izuzetno jaka, „vjerojatno najjača sindikalna scena u tadašnjoj RH, a karakterizirala ju je borbenost kakva se kasnije rijetko javljala“ (Rul, 2016: 1). Konkretno, radilo se o štrajkovima koji su se odvijali 1993., 1994. i 1996. Povodi spomenutih štrajkova bili su razni, od smanjenja plaća do degradiranja statusa željeznica i izlaganja opasnostima tijekom rata.

Dolaskom na vlast Ivice Račana, a kasnije Ive Sanadera, stvari se poprilično mijenjaju te je u periodu 2000.-2005. uslijedila prva suvremena reforma u domeni željezničkog prometa u Hrvatskoj. Ona se temeljila na zaokretu hrvatske vanjske politike prema europskim integracijama, te je u tom pogledu krenulo usklađivanje željezničkog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU, u sklopu procesa europeizacije prometne politike. Temeljni interes

takve prometne politike prema željeznicama bila je „prilagodba zakonima EU i ispunjavanje europskih standarda“ (Stefičar, 2008: 3) bez jasne slike kako navedeni cilj implementirati u željeznički sektor. Da se radilo o periodu reforme ukazuje i činjenica da do 2000. nije provedena modernizacija željeznica te je rezultat toga bila „tehnička i tehnološka zaostalost željezničke infrastrukture i prometnih sredstava, a time i slaba kvaliteta usluge“ (Ilić, 2000: 68).

Tako temeljna paradigma tog perioda postaje novi javni menadžment⁴ te se željeznice željelo liberalizirati i staviti ih na tržište. Račanova je Vlada tako uvela potpuno novi *Zakon o željeznicama* (Hrvatski sabor, 2003) čime je „konkretna posljedica bila liberalizacija željezničkog tržišta, tj. uredba prema kojoj našim prugama može voziti bilo koji operater u putničkom ili teretnom prometu“ (Sućeska, 2015: 6). Ovaj početni stupanj liberalizacije nastavljen je i u Vladi Ive Sanadera, koja je pak u domeni željezničkog prijevoza Zakonom iz 2005. podijelila Hrvatske željeznice na „zasebne, neovisne, djelatnosti“ (MMTPR, 2005: 2) unutar kojih, kao odvojeni entiteti, spadaju i današnji HŽ Putnički prijevoz (HŽPP), HŽ Cargo i HŽ Infrastruktura, a bile su okupljene pod krovnom tvrtkom HŽ Holding. Isto tako, nakon podjele HŽ-a, osnivaju se prve agencije u domeni željeznica pa je 2007. osnovana Agencija za reguliranje tržišta željezničkih usluga (ARTŽU), a 2009. Agencija za sigurnost željezničkog prometa (ASŽ) koja djeluje i danas. Prvu interesnu skupinu u domeni željeznica, a da nije sindikat, nalazimo 2008. kada je osnovan *Savez za željeznicu* kao „neprofitna krovna udruga svih zainteresiranih dionika za boljitak željezničkog prometa u Hrvatskoj“ (Szz.hr, 2017: 1).

Ključne godine za reformu su se pokazale i u periodu Vlade Zorana Milanovića. Tako je primjerice 2012. u potpunosti ukinut HŽ Holding kao krovna organizacija. Time su se društva trebala još više okrenuti prema tržištu, osim HŽ Infrastrukture koja i dalje ovisi o državnom financiranju. Modernizacija pružanja usluga u putničkom prometu se također odvija kupnjom novih i modernih električnih vlakova od strane Vlade. Godine 2013. osniva se nova agencija zadužena za istraživanje nesreća u željezničkom prometu (AIN), te je prethodno spomenuta ARTŽU integrirana u Hrvatsku regulatornu agenciju za mrežne djelatnosti (HAKOM). Naposljetku, Republika Hrvatska je 2015. sa Svjetskom bankom, preko Međunarodne banke za obnovu i razvoj, potpisala ugovor za davanje kredita radi

⁴ Novi javni menadžment je jedna od paradigmi reforme javne uprave koja se može čvrsto povezati s liberalizacijom pružanja usluga, a njezin zamah nastaje tijekom 1980-ih kada su na vlasti bili Margaret Thatcher i Ronald Reagan. Paradigma je danas „široko usvojena u različitim zemljama i na raznim razinama vlasti s ciljem poboljšanja kvalitete javne usluge, a temelji se na efikasnosti i efektivnosti“ (Nohrstedt, 2015: 143).

financiranja „Projekta održivih Hrvatskih željeznica u Europi“ za sva tri društva HŽ-a. Glede sindikalne scene, ona je danas svedena na „tugu, bijedu i jad“ (Pavletić, 2016, u Rul, 2016: 1) te nikad nije vratila poziciju koju imala tijekom 1990-ih u vidu mobilizacijskih kapaciteta koji su se izgubili fragmentiranjem sindikata koji su danas „znatno oslabljeni, bez jasne zajedničke strategije i jedinstvenih stavova, nemoćni da pruže bilo kakav značajniji otpor“ (Rul, 2016: 1).

Na temelju intervjua koje smo proveli prije pisanja ovog rada s formalnim akterima koji sudjeluju u željezničkom sektoru, možemo reći da je danas teretni prijevoz potpuno liberaliziran i HŽ Cargo ne ovisi o državnom financiranju, iako nije postavljen na tržište proaktivno te je bez ikakve jake konkurencije koja bi jamčila njegovu efikasniju i efektivniju uslugu (Intervju 1, 2017). HŽPP, na sličnom tragu, i dalje drži monopol u pogledu prijevoza putnika, ovisi u nekim pogledima o državnom novcu, ali je planirana potpuna liberalizacija putničkog prijevoza kroz nekoliko godina (Intervju 2, 2017). Najveći problem hrvatskog željezničkog prometa danas je infrastruktura koja je niske kvalitete te kojom je „smanjena učinkovitost željeznice što se odražava u niskim komercijalnim brzinama na odabranim dijelovima, ponavljanim otkazivanjima i kašnjenjima vlakova, te posljednjih godina učestalim prometnim željezničkim nezgodama“ (Dundović i Plazibat, 2011: 217).

Kako bi empirijski uvidjeli koliko je željeznički promet i sigurnost bio prisutan na političkom dnevnom redu u Hrvatskoj posljednjih 25 godina poslužit će nam baze podataka o političkoj pažnji i prioritetima (CEPIS, 2016). Govorimo o velikoj bazi koja je nastala u sklopu projekta *POLITPIH*⁵ te se unutar baze nalaze kodirane sve točke na dnevnom redu sjednica Vlade RH i Hrvatskog sabora, sva zastupnička pitanja postavljena u Saboru, svi akti objavljeni u *Narodnim novinama*, politički programi svih parlamentarnih stranaka te uzorak naslovnica dnevnih novina *Večernjeg lista* od 1990. do 2015. godine. Jedinice su kodirane po raznim područjima i sektorima javnih politika, te je za potrebe našeg istraživanja ključna kategorija *Promet* i njezin potkategorija *Željeznički promet i sigurnost*.

Ako se kombiniraju sve navedene baze podataka⁶, dobivamo zanimljive rezultate. Konkretno, možemo vidjeti da je željeznički promet bio izuzetno visoko na dnevnom redu tijekom tri razdoblja, a većinu ostalog vremena dominira marginalizacija ove teme. Prvo istaknuto razdoblje uglavnom se može opisati kao početnu fazu u kojoj se novi regulatorni

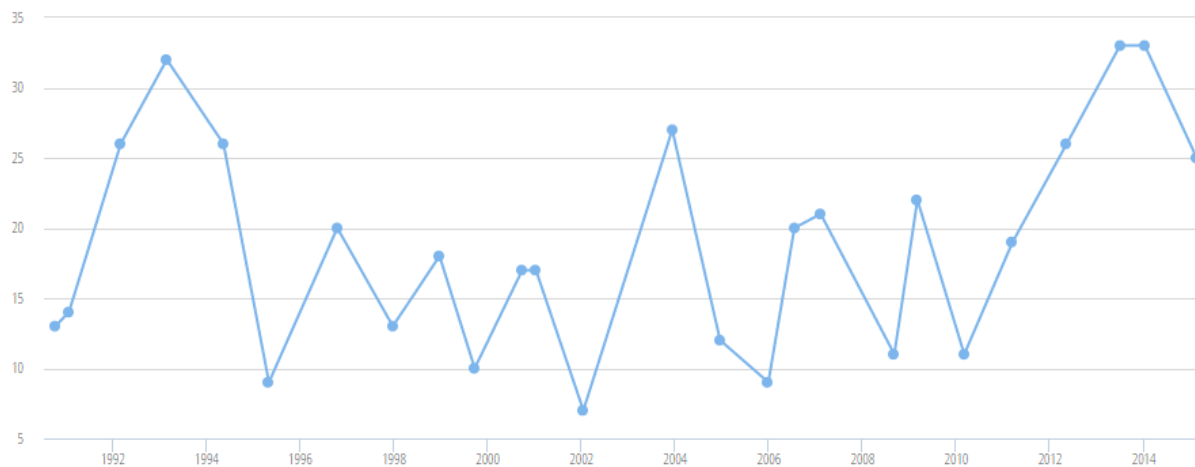
⁵ Više o samom projektu vidi na CEPIS, 2016; CAP, 2016.

⁶ Ovo ne uključuje kodirane programe parlamentarnih političkih stranaka s obzirom da je navedena baza strukturno značajno drugačija te obuhvaća samo izborne godine kada političke stranke predstavljaju svoje programe.

okvir željezničke politike morao uspostaviti (1992.-1994.). To je razdoblje u kojem se usvaja novi zakonodavni okvir, uspostavlja se HŽ, u kojem se događaju imenovanja i razrješenja, započinju veliki radnički štrajkovi, te se događa ogroman pad prometa i štete na infrastrukturi zbog rata.

Drugi period visoke političke pažnje, odnosno 2003. godina, može se vidjeti kao razdoblje europeizacije prometne politike, kao i željezničkog sektora. Redefiniraju se do temelja zakoni koji su morali biti usklađeni s pravnom stečevinom EU, a novi javni menadžment postaje dominantna paradigma reguliranja željezničke usluge. To je rezultiralo odvajanjem HŽ-a u četiri (danas tri) različite tvrtke u državnom vlasništvu, a agencije se također počinju formirati u kasnijim godinama. Posljednje razdoblje kada je željeznica bila visoko na dnevnom redu je razdoblje modernizacije i druge reforme (2012.-2015.), u kojem je glavni fokus bio guranje i okretanje HŽ PP-a i HŽ Carga još više ka liberalizaciji i tržištu. Jedna nova agencija je formirana, a usvojen je prvi moderni projekt o modernizaciji infrastrukture i pružanja željezničke usluge (v. Grafikon 1).

Grafikon 1. Željeznički promet i sigurnost na političkom dnevnom redu u Hrvatskoj (1990.-2015.)



Izvor: CEPIS 2016.

Pregled razvoja željeznica nam otvara prostor da detaljnije prezentiramo rezultate našeg istraživanja, te da ih potom raspravimo. Stoga iduća tri odjeljka donose rezultate koji se temelje na identificiranim akterima, njihovim uvjerenjima i odnosima.

5. IDENTIFIKACIJA I OPIS AKTERA

Prvu osnovu rezultata našeg istraživanja čini identificiranje i opis aktera koji djeluju u željezničkom prometu. Dakle, možemo krenuti od formalnih aktera, a tu se prvenstveno misli na Vladu Republike Hrvatske, odnosno na ministarski resor koji je bio povezan s prometnom politikom te samim time i željeznicama. Tako je iz *Tablice 2* vidljivo kako je promet do sada bio povezan s raznim drugim pitanjima poput veza, mora, pomorstva, turizma, razvoja i infrastrukture.

Tablica 2. Ministarstvo prometa 1990-2017.

PERIOD	VLADA	MINISTAR	MINISTARSTVO
30.05.1990. -24.08.1990.	Vlada Stjepana Mesića	Josip Božičević	Ministarstvo prometa i veza
24.08.1990. -17.07.1991.	Vlada Josipa Manolića	Josip Božičević	
17.07.1991. -12.08.1992.	Vlada Franje Gregurića	Josip Božičević	
12.08.1992. -03.04.1993.	Vlada Hrvoja Šarinića	Ivica Mudrinić	Ministarstvo pomorstva, prometa i veza
03.04.1993. -07.11.1995.	Vlada Nikice Valentića	Ivica Mudrinić	
07.11.1995. - 27.01. 2000.	Vlada Zlatka Mateše	Ivica Mudrinić (07.11.1995. - 05.02.1996.)	
		Željko Lužavec (05.02.1996. - 4.08.1999.)	
		Ivan Pavlović (16.08.1999. - 27.01.2000.)	
27.01.2000. - 30.07.2002.	Vlada Ivica Račana (1)	Alojz Tušek (27.01.2000. - 21.03.2002.)	
		Mario Kovač (21.03.2002. - 30.07.2002.)	
30.07.2002. - 23.12.2003.	Vlada Ivica Račana (2)	Roland Žuvanić	
23.12.2003. - 12.01.2008.	Vlada Ive Sanadera (1)	Božidar Kalmeta	Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka
12.01.2008. -06.07.2009.	Vlada Ive Sanadera (2)	Božidar Kalmeta	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
06.07.2009. - 23.12.2011.	Vlada Jadranke Kosor	Božidar Kalmeta	
23.12.2011. -22.01.2016.	Vlada Zorana Milanovića	Zlatko Komadina (23.12.2011. - 18.04.2012.)	Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture
		Siniša Hajdaš Dončić (18.04.2012. - 22.01.2016.)	
22.01.2016. -19.10.2016.	Vlada Tihomira Oreškovića	Oleg Butković	
19.10.2016. - DANAS	Vlada Andreja Plenkovića	Oleg Butković	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture

Izvor: Petek, 2012.

Osim, dakle, ministarstva kao temeljnog kreatora regulatornog okvira, u željezničkom sektoru imamo i trgovačka društva koja sudjeluju u izravnom pružanju same željezničke usluge prijevoza i održavanju infrastrukture te državne agencije koje su zadužene za željezničko tržište i sigurnost. Početni HŽ postoji kao jedan entitet od 1991. do 2005., nakon čega je razdvojen i restrukturiran u pet, a od 2012. u tri društva s ograničenom odgovornošću u 100% državnom vlasništvu. Iste se godine sam HŽ Holding, kao krovna organizacija koja je oformljena 2005. godine, gasi (v. Tablicu 3). Agencije se pak osnivaju nakon raspodjele 2005. te ih je danas ukupno tri od kojih jedna regulira tržište, druga istražuje nesreće, a treća brine za sigurnost (v. Tablicu 4). Danas sva tri društva posjeduju i određeni broj tvrtka kćeri.

Tablica 3. Hrvatske željeznice 1990-2017.

GODINA	HRVATSKE ŽELJEZNICE
1991.	Osnovan HŽ - Hrvatske željeznice d.o.o.
2005.	HŽ podijeljen u četiri entiteta (HŽ Cargo, HŽ Infrastruktura, HŽ Putnički prijevoz i HŽ Vuča vlakova) nad kojima se osniva krovno društvo HŽ Holding.
2012.	Ukidanje HŽ Holdinga kao krovne organizacije i integriranje HŽ Vuča vlakova u HŽ PP i HŽ Cargo.

Izvor: Hzcargo.hr, 2017; Hzinfra.hr, 2017; Hzpp.hr, 2017.

Tablica 4. Agencije u željezničkom sektoru 2009.-2017.

GODINA	AGENCIJA
2007.	Osnovana Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTŽU).
2009.	Osnovana Agencija za sigurnost željezničkog prometa (ASŽ).
2013.	Osnovana Agencija za istraživanje nesreća u zračnom, pomorskom i željezničkom prometu (AIN). Proizašla iz Agencije za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda zrakoplova koja je osnovna 2009. godine.
2014.	Agencija za reguliranje tržišta željezničkih usluga (ARTŽU) se ukalupljuje unutar Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti (HAKOM).

Izvor: Asz.hr, 2017; Azi.hr, 2017; Hakom.hr, 2017.

Unutar HŽ-a osnovana je i velika grupa sindikata kao ključnih aktera u modernoj povijesti željezničkog sektora, barem do 2000. godine. Veliku disperziranost sindikata, koja je 90-ih premašivala brojku od preko 20 sindikata (Forgač, 2016; Mindum, 2016), može se iz današnjeg gledišta sistematizirati u dvije skupine. Prva skupina predstavlja strukovne sindikate unutar kojih postoje dva značajnija sindikata, dok drugu skupinu čine granski

sindikati, odnosno oni koji „okupljaju različita zanimanja u različitim poduzećima“ (Stefičar, 2008: 5) u istoj djelatnosti ili industrijskoj grani, a nastali su fuzijom mnogih drugih sindikata (Forgač, 2016). Od 2008. godine osniva se i interesno udruženje *Savez za željeznicu* (Tablica 5). Za ovaj su rad najrelevantniji Sindikat željezničara Hrvatske i Sindikat hrvatskih željezničara, odnosno granski sindikati, s obzirom da oni „imaju veći broj članova u svim ili gotovo svim društvima nastalim podjelom HŽ-a te u većem broju društava u vlasništvu HŽ-a,, (Stefičar, 2008: 5). Ovo je od značaja i za naše istraživanje s obzirom da su kodirani intervjui upravo s predstavnicima ova dva sindikata koji su detaljnije prikazani u *Tablici 5*.

Tablica 5. Relevantna sindikalna udruženja u željezničkom sektoru

STRUKOVNI SINDIKATI	GRANSKI SINDIKATI	INTERESNE SKUPINE
Sindikat strojovođa Hrvatske (od 1989. – djeluje u HŽ Cargo i HŽ PP)	Sindikat željezničara Hrvatske (od 1995.; službeno od 1992. kao Samostalni sindikat prometno – transportnih radnika Hrvatske)	Savez za željeznicu (od 2008.)
Sindikat prometnika vlakova Hrvatske (od 1997.; službeno od 1990. kao Samostalni sindikat prometnika vlakova Hrvatske – djeluje u HŽ Infrastruktura).	Sindikat hrvatskih željezničara (od 1995.; prije Sindikat prometno-transportnih radnik)	
	Sindikat infrastrukture HŽ-a (nedostupna informacija o nastanku)	

Izvor: Stefičar, 2008; Mindum, 2016; Pavletić, 2016.

Naposljetku, imamo i političke stranke koje u ovom radu gledamo kroz djelovanje u Hrvatskom saboru i plenarne saborske rasprave u sklopu kojih su se dogodile ključne zakonske izmjene u željezničkom sektoru. Stranke vidimo kao relevantne aktere koji su kroz natjecanje na izborima, odnosno pisanjem svojih programa, predstavljali određene planove i ciljeve za prometnu politiku u Hrvatskoj. Razina parlamenta je u ovom kontekstu izrazito značajna radi predstavnika koji artikuliraju interese u željezničkom sektoru, a povezani su s određenom stranačkom identifikacijom. Ti interesi dolaze do izražaja u povećim raspravama koje su se odvijale prilikom usvajanja mnogih zakonskih prijedloga Vlade koji su imali utjecaj na željeznicu.

6. UVJERENJA AKTERA

Nakon identifikacije i opisa aktera, prelazimo na prikaz njihovih uvjerenja. Tako ćemo započeti s trenutačnim Ministarstvom mora, prometa i infrastrukture (v. Tablicu 6). Kao temeljno uvjerenje Ministarstva može se uzeti učinkoviti i održivi prometni sustav unutar kojeg mjesto pronalazi i željeznica. Ovo temeljno uvjerenje povezano je s gospodarskim, ekološkim i socijalnim pitanjima, odnosno ciljevima održivosti koji za sobom povlače važna pitanja prometnog razvoja u novom okviru Europske unije (MPPI, 2014).

Tablica 6. Uvjerenja Ministarstva prometa

UVJERENJA	MINISTARSTVO PROMETA
Temeljna uvjerenja	(1) Učinkovit i održivi prometni sustav
Uvjerenja oko javne politike	(1) Dominacija cestovnog i zračnog prometa (2) Pad prometa putničkog i teretnog prijevoza (3) Loše stanje infrastrukture (4) Problem prometnih koridora (5) Bolje okretanje teretnog prijevoza prema tržištu
Sekundarni aspekti	(1) Veća ulaganja u infrastrukturu preko EU fondova (2) Loša kvaliteta željezničke usluge (3) Razvijanje unutarnje željezničke mreže (4) Nedostatak koordinacija izvršne vlasti

Izvor: Autor prema kodiranom materijalu iz Intervju 1, 2017; MPPI, 2014.

U domeni uvjerenja o konkretnoj javnoj politici MMPI vidi cestovni promet kao prijetnju i izazov koji zbog svoje „brzine, ugodnosti i točnosti“ dovodi do pada prometa kod željeznica, a pozadina toga jest činjenica da se puno više investiralo u cestovnu nego željezničku infrastrukturu od 90-ih pa sve do danas (Intervju 1, 2017). Osim cestovnog, željeznici konkurira i zračni promet (MPPI, 2014), te je takva situacija rezultirala i drastičnim padom prometa na željeznici u čijoj pozadini dodatno pronalazimo centralizaciju i odumiranje ruralnih krajeva, ali i izrazito lošu željezničku infrastrukturu (Intervju 1, 2017; MPPI, 2014). Kako napominju službenici, dodatni problem predstavljaju i prometni koridori koji su promijenili putanje i protok roba zbog Domovinskog rata te ih je danas teško vratiti. U okvirima liberalizacije, potrebno je HŽ Cargo okrenuti još više i proaktivno prema tržištu kako bi polučio boljim rezultatima – posljednje je uvjerenje Ministarstva na ovoj razini općenitosti (Intervju 1, 2017).

Problem infrastrukture, u okviru sekundarnih aspekata uvjerenja Ministarstva, želi se poboljšati preko EU fondova jer se samo na taj način mogu najefikasnije riješiti prethodno spomenuti nedostaci. Napominje se i loša kvaliteta željezničke usluge koja je očigledna u velikom broju kašnjenja vlakova (Intervju 1, 2017), ali i problemi povezanosti pomorskog i željezničkog prometa koji bi se trebao riješiti putem razvoja unutarnje željezničke mreže (MPPI, 2014). Postoji potreba za boljom koordinacijom izvršne vlasti poput resornih ministarstva unutarnjih poslova i financija s Ministarstvom prometa (MPPI, 2014).

Kada govorimo o Hrvatskim željeznicama, treba imati na umu da se radi o tri neovisna društva koja imaju različite opise poslovanja i djelovanja, no i dalje ih valja percipirati kao tri glavne tvrtke željezničkog sektora koje su u vlasništvu države te su stoga njihova uvjerenja obrađena odvojeno (v. Tablicu 7). Tako u sklopu kodiranog materijala kod tvrtke HŽ Cargo pronalazimo temeljno uvjerenje kojim se želi postići da HŽ Cargo postane „vodeći prijevoznik koji će usluge teretnog prijevoza obavljati na konkurentan, siguran, ekonomičan i ekološki prihvatljiv način“ (HŽ Cargo, 2016: 61). Takva situacija, dakako, sa sobom povlači ideju da u željezničkom podsustavu HŽ Cargo treba raditi na boljem usmjerenju prema tržištu, te se zastupa mišljenje kako je potrebno osigurati veća ulaganja na nižim razinama uvjerenja.

Tablica 7. Uvjerenja trgovačkih društva u državnom vlasništvu

UVJERENJA	DRUŠTVA		
	HŽ Cargo	HŽ Infrastruktura	HŽ Putnički prijevoz
Temeljna uvjerenja	(1) Vodeći prijevoznik tereta	(1) Povećanje kvalitete infrastrukture	(1) Povezivanje željezničkih mreža putem prijevoza
Uvjerenja oko javne politike	(1) Bolje okretanje teretnog prijevoza prema tržištu	(1) Pad prometa putničkog i teretnog prijevoza (2) Pozitivni trendovi liberalizacije (3) Loše stanje infrastrukture	(1) Dominacija cestovnog prometa (2) Monopol putničkog prijevoza (3) Loše stanje infrastrukture (4) Problem prometnih koridora (5) Pad prometa
Sekundarni aspekti	(1) Potreba za većim ulaganjem	(1) Veća ulaganja u infrastrukturu preko EU fondova (2) Potreba za većim ulaganjem	(1) Nedostatak plana željeznica (2) Veća ulaganja u preko EU fondova (3) Nedostatak komunikacije/političke volje (4) Loša kvaliteta željezničke usluge

Izvor: Autor prema kodiranom materijalu iz Intervju 2, 2017; HŽ Cargo, 2016; HŽ Infrastruktura, 2016; HŽ PP, 2016.

HŽ Infrastruktura s druge strane u svojim temeljima ima „povećanje kvalitete željezničke infrastrukture“ (HŽ Infrastruktura, 2016: 6). Pozitivniju sliku o korištenju željezničke usluge od Ministarstva daje navedeno društvo, te napominje kako je ipak zabilježeni „blagi rast“ koji je ponajviše iskazan u prigradskom prijevozu, međutim, ne može se govoriti o „oporavku željezničkog prijevoza“ (HŽ Infrastruktura, 2016: 22). Pozitivno gleda se i prema liberalizaciji teretnog prijevoza koji tek sad doživljava određene pomake u vidu dolaska nove robe na tržište (HŽ Infrastruktura, 2016: 7). Društvo je isto tako svjesno nedostataka željezničke infrastrukture i kolodvorskih kolosijeka (HŽ Infrastruktura, 2016: 23; 27). Navedeno se odnosi na razinu uvjerenja o javnim politikama, a od sekundarnih aspekata pronalazimo težnju društva za EU fondovima, ali i većim ulaganjima u vidu investicija.

U pogledu HŽ PP, kao temeljno uvjerenje naglašava se povezivanje željezničkih mreža koje omogućavaju prijevoz putnika iz raznih dijelova Hrvatske i svijeta (HŽ PP, 2016). Potom nam slijede uvjerenja HŽ PP-a o konkretnoj javnoj politici. Iako HŽ PP ima monopol na tržištu putničkog prijevoza, primjećuje se konkurencija u vidu cestovnog prometa, tj. autobusnih prijevoznika (Intervju 2, 2017; HŽ PP, 2016: 7). Također, kao i kod HŽ Infrastrukture, napominje se veliki nedostatak infrastrukture koja ne omogućava vožnju po većim brzinama na tračnicama te izostaje relevantnija uloga željeznica u prometnim koridorima (Intervju 2, 2017). Na razini sekundarnih aspekata spominju se, ponovno, EU fondovi kao izbor financiranja te nedostatak jasnog plana kamo željeznice teže u idućim desetljećima (Intervju 2, 2017). Stav HŽ PP-a o sekundarnim aspektima naglašava nepostojanje ni kvalitetna komunikacija s lokalnim vlastima, kao što je to slučaj s Gradom Zagrebom, a implementacija usluge isto ima svojih poteškoća u vidu kašnjenja vlakova (HŽ PP, 2016).

Slijede nam tri agencije u željezničkom sektoru. Svaka je zadužena za određeni uski opseg posla u sektoru što otvara malo prostora za pronalazak temeljnih uvjerenja i konkretnijih sekundarnih aspekata, već je dominantni fokus na uvjerenjima oko javne politike (v. Tablicu 8). Tako kod HAKOM-a imamo naglasak na zaštiti tržišnog natjecanja kojom se žele stvoriti „jednaki uvjeti za sve podnositelje za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta na tržištu željezničkih usluga“ (HAKOM, 2016: 27). Drugi važan stup na kojem počiva HAKOM je zaštita korisnika usluge željezničkog prijevoza kojom se želi zaštititi putnike te im omogućiti sva prava koja uživaju. U tom pogledu govorimo o uvjerenjima koja se temelje na

efikasnoj implementaciji liberalizacije željeznica, posebno u teretnom prijevozu (HAKOM, 2016).

Tablica 8. Uvjerenja agencija povezanih s željezničkim sektorom

UVJERENJA	AGENCIJE		
	HAKOM	AIN	ASŽ
Temeljna uvjerenja	-	-	-
Uvjerenja oko javne politike	(1) Zaštita tržišnog natjecanja (2) Zaštita korisnika usluge	(1) Naglasak na željezničkoj sigurnost	(1) Naglasak na željezničkoj sigurnost (2) Loše stanje infrastrukture (3) Stara vozila
Sekundarni aspekti	-	-	-

Izvor: Autor prema kodiranom materijalu iz AIN, 2016; ASŽ, 2016; HAKOM, 2016.

Agencija koja je zadužena za istraživanje nesreća, nema u svom cilju da „utvrdi krivnju i odgovornost pojedinca, već sprječavanje nesreća i nezgoda u budućnosti“ (AIN, 2016: 4). Tako je dominantno uvjerenje s kojom povezujemo AIN željeznička sigurnost koja se ostvaruje „utvrđivanjem uzroka nesreća i nezgodna i davanja sigurnosnih preporuka“ (AIN, 2016: 8). Istu stvar identificiramo i u slučaju Agencije za sigurnost željeznica koja svoju misiju i viziju temelji na „napretku sigurnost i interoperabilnost željezničkog sustava“ (ASŽ, 2016: 10). Osim toga, ASŽ napominje infrastrukturu koja zahtjeva „hitnu pozornost u pogledu tekućeg održavanja i zamjene zastarjele opreme“ te se pritom adresira i da je „većina vozila u upotrebi stara 40 godina i pri kraju životnog vijeka“ (ASŽ, 2016: 20).

Unutar kodiranih intervju s predstavnicima sindikata, možemo pronaći značajke za sva uvjerenja, koja se odnose na dva najreprezentativnija granska sindikata – Sindikat hrvatskih željezničara (SHŽ) i Sindikat željezničara Hrvatske (SŽH) (v. Tablicu 9). Najteže je bilo odrediti temeljna uvjerenja sindikata s obzirom da se u pravilu radi o politički neutralnim udruženjima koja služe kao platforma radnicima da izbore svoje prava. Neovisno o tome, u sklopu SHŽ kao temeljno uvjerenje pronalazimo zaustavljanje propadanja željeznica kao ključan stup željeznica u Hrvatskoj, koji je bitno izražen nakon što je započela europeizacija prometne politike. To je vidljivo i kod konkretnih štrajkova u čijem je organiziranju sudjelovao samo SHŽ, dok napominju kako su se drugi sindikati zadovoljili potpisivanjem kolektivnih ugovora kojima su se povećavale plaće radnika. Pritom ti sindikati nisu shvaćali da takav pristup vodi željeznicu u propast (Forgač, 2016). Kod SŽH pronalazimo slično

temeljno uvjerenje koje želi zaustaviti ignoriranje željeznica koje je prisutno od 90-ih pa sve preko liberalizacije do danas u kojem i dalje ne postoji jasna strategija što vlasti žele sa željeznicom. Upravo takva situacije rezultirala je štrajkom 1996. kojem je u cilju bilo da usmjeri pozornost na takve probleme (Đurić, 2016), a i dalje prevladava mišljenje kako nedostaje dugoročni plan i čvrsti politički stav u željeznicama (Maršić, 2016a i 2016b).

Tablica 9. Uvjerenja granskih sindikata

UVJERENJA	SINDIKAT	
	SHŽ	SŽH
Temeljna uvjerenja	(1) Zaustavljanje propadanja željeznica	(1) Zaustavljanje ignoriranja željeznica
Uvjerenja oko javne politike	(1) Podjela je dovela do neefikasnosti (2) Potreba za krovnim društvom (3) Protiv privatizacije infrastrukture (4) Dominacija cestovnog prometa	(1) Podjela je dovela do neefikasnosti (2) Potreba za vraćanjem Holdinga (koordinacija i socijalni dijalog) (3) Protiv privatizacije infrastrukture (4) Dominacija cestovnog prometa (5) Loš odnos prema koridorima
Sekundarni aspekti	(1) Potreba za većim ulaganjem (2) Loša kvaliteta željezničke usluge	(1) Loša kvaliteta željezničke usluge (2) Nedostatak koordinacije izvršne vlasti (3) Revizija Strategije

Izvor: Autor prema kodiranom materijalu iz Đurić, 2016; Forgač, 2016; Maršić, 2016a i 2016b; Mindum, 2016; Pavletić, 2016.

Uvjerenja oko javne politike pokazuju da SHŽ i SŽH dijele iznimno bliske stavove koji su najviše izraženi u uvjerenju da je raspodjela HŽ-a iz 2005. rezultirala neefikasnošću (Đurić, 2016; Forgač, 2016; Mindum, 2016; Pavletić, 2016). Slični stavovi su prisutni i na temi privatizacije, koja se odobrava pod određenim okolnostima, no oba sindikata smatraju da infrastruktura treba ostati u državnom vlasništvu (Forgač, 2016; Maršić, 2016b). Privatizacija se odobrava ukoliko država nije u mogućnosti provoditi jasnu politiku, ali se naglasak stavlja na strateško partnerstvo u kojem bi država bila većinski vlasnik (Mindum, 2016). Unutar SHŽ gleda se pozitivno na ideju da se osnuje krovno društvo koje ne bi nailazilo na probleme s kojima se susreo prijašnji Holding koji je ukinut 2012. godine (Forgač, 2016). Na tragu toga je i stav SŽH koji smatra da treba raditi na koordinaciji i socijalnom dijalogu između tri

društva (Mindum, 2016), te se zagovara povratak Holdinga (Maršić, 2016a; Pavletić, 2016). Kao problem se kod oba sindikata ističe i cestovni promet, odnosno autocesta koja ozbiljno konkurrira željeznici (Đurić, 2016; Forgač, 2016). Ističe se kao jedan od problema i politika prema prometnim koridorima (Maršić, 2016a; Pavletić, 2016).

Kada govorimo o sekundarnim aspektima, kod SHŽ pronalazimo potrebu za većim ulaganjima, koja su bila na izrazito lošoj razini tijekom 1990-ih što je rezultiralo i štrajkom iz 1994. godine te iako je Račanova vlada radila određene pomake, politika slabih investicija se nastavlja i tijekom Sanaderove vlade. Najviše je takvim sustavom pogođena željeznička infrastruktura, a tijekom 90-ih i vlakovi (Forgač, 2016). Prisutna je i loša kvaliteta usluge i upravljanja koja je nastupila poglavito nakon 2005. (Forgač, 2016), te u SŽH prevladava stav da je potreban „integrirani sustav upravljanja imovinom“ koji bi bio plodonosan za kvalitetno upravljanje (Mršić, 2016b). Isto tako, u SŽH-a smatraju da nedostaje koordinacija unutar izvršne vlasti, konkretno, između resornog ministarstva za željeznicu i onog za vanjsku politiku te se ističe potreba za revizijom prometne strategije radi efikasnijeg povlačenja financija putem EU fondova (Maršić, 2016a).

Naposljetku, prilikom rasprava u Hrvatskom saboru, pronalazimo uvjerenja dviju najjačih političkih stranka u Hrvatskoj, SDP-a i HDZ-a. Temeljno uvjerenje u slučaju HDZ-a predstavlja stav kako se kroz modernu povijest željeznice nisu ignorirale, te se čak mogu čuti stavovi kako se zastupnici zaklinju u to da su „željeznice toliko bitne i važne“ (Hrvatski sabor, 2012: 16). Kada govorimo o uvjerenju oko javne politike kao jedan od stupova problema HDZ ističe novac čime se pokušava naglasiti da podjela iz 2005. u principu funkcionira (Hrvatski sabor, 2012: 15). Isto tako, pojavljuje se stav kako je nerealno očekivati da se jednako ulaže u željeznicu pored velikog ulaganja u ceste (Hrvatski sabor, 2012: 18). Sekundarne aspekte uvjerenja HDZ-a predstavlja potreba za još više novca koji se mogu izvući iz raznih izvora.

Tablica 10. Shematski prikaz uvjerenja političkih stranaka o željeznici

UVJERENJA	POLITIČKE STRANKE	
	HDZ	SDP
Temeljna uvjerenja	(1) Željeznice nisu ignorirane	(1) Zaustavljanje ignoriranja željeznica
Uvjerenja oko	(1) Nedostatak novaca temeljni problem	(1) Loše stanje infrastrukture

javne politike	(2) Podjela društva funkcionira (3) Dominacija cestovnog prometa	(2) Pad prometa putničkog i teretnog prijevoza (3) Podjela je dovela do neefikasnosti (4) Okretanje prema liberalizaciji (5) Dominacija cestovnog prometa
Sekundarni aspekti	(1) Potreba za većim ulaganjem	(1) Loša kvaliteta željezničke usluge (2) Potreba za većim ulaganjem

Izvor: Autor prema kodiranom materijalu iz Hrvatski sabor, 2012.

Kod SDP-a, čiji su zastupnici bili nešto aktivniji, pronalazimo temeljno uvjerenje kako je željeznica dugi niz godina, poglavito smjenom Račanove vlasti, bila „prije svega žrtva dugogodišnjeg zanemarivanja, zanemarivanja u smislu da se nije dovoljno ulagalo u infrastrukturu željeznica“ (Hrvatski sabor, 2012: 12-13) iz čega proizlaze razna pitanja oko novca koji je u tim periodima bio uložen, a čijih rezultata nema. Iz toga proizlaze stavovi SDP-a oko javne politike, prema kojima imamo lošu infrastrukturu koja je u „katastrofalnom stanju“ (Hrvatski sabor, 2012: 13), te da podjela iz 2005. „u potpunosti ne prati tehnološke procese u proizvodnji prijevoznih usluga unutar prijevozničkih poduzeća“ (Hrvatski sabor, 2012: 17). Dakle, pronalazimo slične rezultate kao i kod prijašnjih aktera. Ista stvar se događa i kod sekundarnih aspekata uvjerenja unutar kojih se pojavljuju problemi loše usluge, ali i potrebe za većim ulaganjima u sektor.

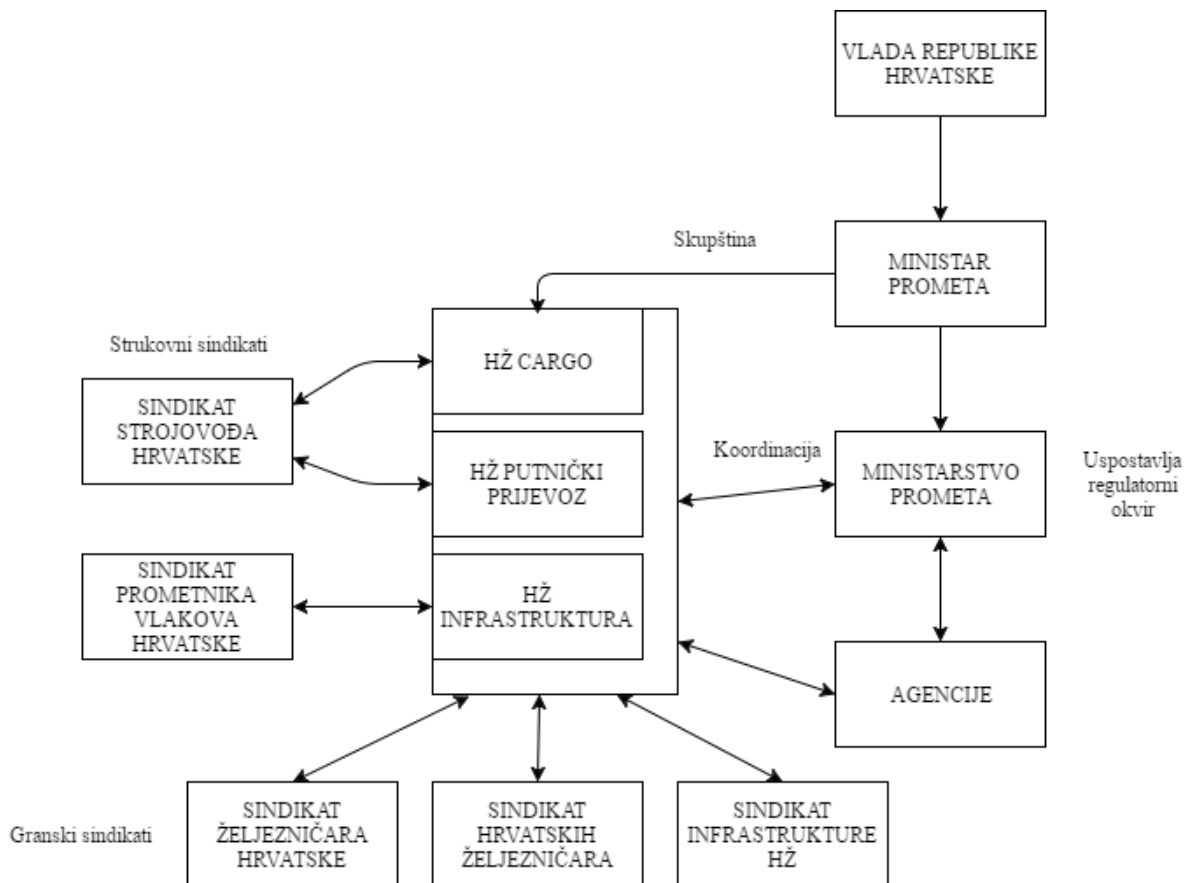
7. ODNOSI AKTERA

Zadnju komponentu kodiranja predstavljaju odnosi aktera koji se odnose ponajviše na formalne odnose do kojih smo došli kodiranjem (v. Shemu 2). Tako se Ministarstvo prometa postavlja kao temeljni akter koji uspostavlja regulatorni okvir u kojem djeluje pružanje usluga željezničkog sektora (Intervju 2, 2017). Oni zacrtavaju temeljne ciljeve željeznica te rade na pisanju zakonskih prijedloga. Prilikom izrade zakona u željezničkom sektoru Ministarstvo vodi računa da održava kontakte sa svim zainteresiranim stranama (Intervju 1, 2017). Ispod Ministarstva se nalaze agencije čiji upravni nadzor imenuje Ministarstvo, koje ipak nema utjecaj na provođenje inspekcija koje vrše agencije.

Trgovačka društva su zadužena su uspostavu poslovanja te Ministarstvo na redovitoj bazi, koja može biti mjesečna ili tjedna, održava koordinacijske sastanke s predstavnicima društva (Intervju 1, 2017). Na čelu društva se nalazi skupština koju čini ministar prometa. Tako je u toj domeni ministar ključna osoba koja odobrava financijske planove društva s

obzirom da su u državnom vlasništvu (Intervju 2, 2017). Agencije se uključuju u odnos s društvima u okvirima implementacije željezničke usluge, pa tako HAKOM sudjeluje prilikom žalbi krajnjih korisnika usluge te ima „inspekciju nadležnost u dijelu prava putnika u željezničkom prometu“ (HAKOM, 2016: 34). Agencije ostvaruju suradnju s drugim državnim upravnim jedinicama, pa tako AIN vodi računa u svom poslovanju da uspostavlja „suradnju s drugim državnim istražnim tijelima“ (AIN, 2016: 5).

Shema 2. Prikaz odnosa aktera u željezničkom sektoru



Izvor: Autor

Odnos sindikati ostvaruju prvenstveno na razini poslodavac-radnik, odnosno između sindikalnih udruženja i predstavnika društva, poslodavaca. Međutim, Ministarstvo je otvoreno da sasluša predstavnike sindikata, a u nekim slučajevima i posreduje između njih i poslodavca (Intervju 1, 2017). Ekskluzivni odnos se odvija u okviru prijevoza (HŽ Cargo i HŽ PP) gdje djeluje Sindikat strojovođa koji je izrazito jak, a Sindikat prometnika vlakova prisutan je samo u HŽ Infrastrukturi. Sva tri društva okupljaju tri granska sindikata koji svoje članove imaju kroz sva tri društva. Navedena društva na sindikaliste gledaju kao „socijalne partnere u punom smislu te riječi“ (Intervju 2, 2017: 1) s kojima se potpisuju kolektivni ugovori.

Kolektivni ugovori nastaju kroz „pregovore kojima se uvijek dolazi do nekih optimalnih rješenja“ (Intervju 2, 2017: 1).

Međutim, očigledno je da određena sindikalna udruženja nisu kroz svoju povijest bila najsretnija s potpisivanjem kolektivnih ugovora (Forgač, 2016), a i odnosi između sindikata poprilično su bili narušeni nakon perioda velikih štrajkova tijekom 1990-ih. Tako da nedostaje socijalni dijalog među sindikatima (Maršić, 2016b), posebno u mirnijem razdoblju kada nastupaju neprijateljski jedni prema drugima (Mindum, 2016). Neovisno o tome, već se neko vrijeme intenzivno radi na uspostavi i integriranju granskih sindikata što bi svakako moglo dovesti do njihove veće moći i utjecaja.

8. RASPRAVA: ANALIZA UVJERENJA I ODNOSA

Zaključno nam preostaje raspraviti dobivene rezultate. To ćemo učiniti putem komparativne analize uvjerenja svih aktera koje smo identificirali na nacionalnoj razini prilikom provođenja istraživanja i kodiranja. Zadatak je ovoga dijela rada pokušati grupirati aktere s obzirom na sličnosti i razlike u uvjerenjima na svim njihovim razinama.

Temeljna uvjerenja. Temeljna uvjerenja koja smo uspjeli identificirati nam govore kako svi akteri stavljaju željeznice u određeni normativni okvir koji bi podrazumijevao održivi razvoj željeznice s intencijom vođenja željeznice u „bolje sutra“. Uvjerenja u određenim nijansama variraju, no ne pronalaze se radikalniji stavovi koji bi govorili kako željeznica nema svojih poteškoća ili da željeznicu treba ograničiti i ukinuti. Jedini moment gdje se može govoriti o određenoj vrsti polariziranosti predstavljaju uvjerenja političkih stranaka, SDP-a i HDZ-a, koji reflektira stav o djelovanju prijašnjih vlasti kada su željeznice u pitanju. Na ovoj razini nije moguće pronaći konkurentna uvjerenja aktera te različite skupine aktera s obzirom na njihova temeljna uvjerenja. No razlog tome dijelom jest i ograničenost empirijskog materijala i sekundarnih izvora podataka u kojima se rijetko mogu iščitati ideološke pozicije i osnovne društvene vrijednosti povezane s pitanjem željeznica.

Uvjerenja oko javne politike. Kako to slikovito kaže jedan od saborskih zastupnika u transkriptu: „Svi smo se složili da je stanje (željeznica) loše“ (Hrvatski sabor, 2015: 15). Kodirani materijali upravo ukazuju na to – dominantno se pojavljuju kodovi negativnih konotacija kada su uvjerenja oko javne politike u pitanju, te su navedeni kodovi prisutni kod većine aktera. Drugim riječima, očigledno je da je usmjerenje prometne politike ostavilo gorak okus svima koji se bave željezničkim sektorom, ali su i osviješteni interni problemi

poput pitanja željezničke infrastrukture koja se u nekoliko momenata ističe kao stup na kojem počivaju sve ostale poteškoće. Ni u ovome aspektu nema značajnog grupiranja aktera oko različitih uvjerenja.

Sekundarni aspekti. Nažalost, negativni aspekti su ponovno prožeti i kroz sekundarne aspekte uvjerenja u smislu implementacije željezničke usluge. Tako se napominju razni čimbenici koje vezujemo uz pružanje usluga u smislu teretnog i putničkog prijevoza koje nije izvedeno na razini, a očigledno je da nedostaje i određena vrsta koordinacije. Kao optimističnija konotacija pojavljuju se EU fondovi kao potencijalni izvor financiranja. Dakle, kod pitanja implementacije željezničke politike ponovno nema značajnijeg grupiranja aktera.

Ono što proizlazi iz analize jest činjenica da u većini slučajeva pronalazimo vrlo slične ili gotovo iste obrasce uvjerenja među akterima. S druge strane, njihovi odnosi ne ukazuju na postojanje zagovaračkih koalicija iako teorija daje mogućnost postojanja jedne koalicije – što bi prema kodiranom materijalu u najvećoj mjeri donekle trebao biti slučaj. Dominantna vrsta odnosa je ona formalna, a kada nije riječ o formalnom odnosu govorimo najčešće o sukobu ili pregovaranju.

Takva situacija nije u skladu s pretpostavkama koje predlaže ACF, a očigledna je u okvirima uvjerenja oko javne politike koje bi trebalo služiti kao „ljepilo“ koje drži koaliciju skupa. U ovom istraživanju, takvi čvrsti odnosi, kojima bi se zagovaralo uvjerenje u programe vlasti, naprosto nepostojni iako su obrasci uvjerenja slični. Jedinu iznimku u tom pogledu čine sindikalisti koji se doista grupiraju kada ih pogađa određeni problem, a takva vrsta djelovanja je poglavito prisutna tijekom 1990-ih, te se na oživljavanju i formalnom udruženju svih granskih sindikata radi nešto intenzivnije u posljednje vrijeme. Doduše, treba imati na umu da je većina kodiranog materijala ograničena kada su neformalni odnosi u pitanju, te se stoga ne može u potpunosti govoriti kako dubljih i isprepletenih odnosa nema.

Naravno, može se ponuditi i tumačenje prema kojem akteri zbog činjenice da su im uvjerenja u velikoj mjeri zajednička s drugim akterima, naprosto ne vide ni potrebu da formiraju koalicije pod pretpostavkom da će se drugi akter koji je moćniji izboriti za ta uvjerenja. Temeljni problem s takvim tumačenjem može biti postojanje sukoba na raznim relacijama iako su uvjerenja ista. U tom pogledu bi, primjerice, teško mogli opravdati štrajkove sindikata kojih je bilo nekoliko kroz povijest ili pak intervencije Ministarstva da posreduje između sindikata i trgovačkih društva.

9. ZAKLJUČAK

Željeznice su kroz svoju povijest prošle kroz nekoliko ključnih faza. Od uspostave novog regulatornog okvira izlaskom Hrvatske iz Jugoslavije, preko europeizacije prometne politike koja je dovela do liberalizacije željezničke usluge, pa sve do određenih modernizacijskih i reformskih zahvata. Govorimo o periodu od preko 25 godina koji obiluje djelovanjem velikog broja značajnih aktera koji su sudjelovali u kreiranju prometne politike u domeni željeznica te su utjecali na značajne promjene koje su dovele do trenutnog stanja u kojem se željeznički promet nalazi.

Tako je ovaj rad pokušao dati odgovor na istraživačko pitanje koje se temelji na kontinuiranom postojanju udruženja aktera u željezničkom sektoru. Za teorijsku podlogu smo odabrali okvir zagovaračkih koalicija koji nam je omogućio da željeznici pristupimo iz većeg vremenskog perioda, te da analiziramo značajke u vidu uvjerenja i odnosa u vidu koalicija. Kako je naše istraživanje pokazalo, akteri dijele zajedničke obrasce uvjerenja kada su u pitanju željeznice, no njihovi se odnosi ponajviše odvijaju na formalnoj razini, dok su eventualno sindikati ti koji djeluju po principima teorije, odnosno zagovaračkih koalicija. Prilikom ovog zaključak, treba imati na umu i ograničenost podataka s kojim smo raspolagali.

Ovom analizom, koja zahvaća samo nacionalnu razinu aktera, možemo u određenoj mjeri dati odgovor na pitanje, te reći da ne postoje jasna udruženja aktera koja kontinuirano djeluju u željezničkom sektoru. Pod ovu premisu ne možemo nedvojbeno svrstati ni sindikate, koji su ipak unutar sebe prolazili kroz razne vrste sukoba i nesuglasja. Sukladno tomu, ispunili smo dva temeljna cilja ovog rada - dali smo detaljan pregled razvoja željezničkog sektora te smo istražili značajke i odnose svih vrsta aktera u tom području na nacionalnoj razini.

Naposljetku, valja imati na umu kako ovo istraživanje ipak nije sveobuhvatno. Za jača empirijska utemeljenja oko postojanja zagovaračkih koalicija bit će ipak potrebno provesti dodatne intervju s akterima, te obraditi službene dokumente u različitim vremenskim periodima. Isto tako, iduća istraživanja na ovu temu nikako se ne smiju izostaviti razinu Europske unije koju za potrebe ovog rada nismo obrađivali. Postoji velika vjerojatnost da su koalicije postojale u nekom drugom odnosu koji se nije odvijao nužno u okviru nacionalne razine koju ovdje istražujemo. Iz svega navedenog preostaje nam jedino izraziti nadu kako će ova vrsta politoloških istraživanja zaista rezultirati boljim statusom željezničkog sektora u

okviru prometne politike u Hrvatskoj te da će usmjeriti još veću pažnju ekspertize i javnosti na problematiku s kojom se željeznice danas susreću.

10. POPIS LITERATURE

1. Button, K. (2006). Transportation and Infrastructure. U B. G. Peters i J. Pierre (Ur.), *Handbook of Public Policy* (str. 323-338). London: SAGE Publications.
2. Cairney, P. (2015). Paul A. Sabatier, 'An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein'. U E. Page i dr. (Ur.), *Oxford Handbook of the Classics of Public Policy and Administration* str. (484-497). Oxford: Oxford University Press.
3. Compston, H. (2004). Introduction: the Nature of Public Policy in Britain, France and Germany. U H. Compston (Ur.), *Handbook of Public Policy in Europe. Britain, France and Germany* (str. 1-13). New York: Palgrave Macmillan.
4. Dundović, Č. i Plazibat, V. (2011). Lučka i prometna infrastruktura Republike Hrvatske. *Pomorstvo*, 25(1), 209-222.
5. Elliott, C. i Schlaepfer, R. (2001). The advocacy coalition framework: application to the policy process for the development of forest certification in Sweden. *Journal of European Public Policy*, 8(4), 642-661.
6. Green, M. i Houlihan, B. (2004). Advocacy coalitions and elite sport policy change in Canada and the United Kingdom. *International review for the sociology of sport*, 39(4), 387-403.
7. Hanspach, G. (2015). Održiva strategija održavanja željezničke mreže u Hrvatskoj. *Željeznica 21*, 14(4), 117-121.
8. Hill, M. i Hupe, P. (2009). The Top-Down/Bottom-Up Debate. U Hill, M. i Hupe, P., *Implementing Public Policy* (str. 42-56). London: SAGE Publications.
9. Hill, M. (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

10. Ilić, M. (2000). Željeznički putnički promet Središnje Hrvatske. *Hrvatski geografski glasnik*, 62(1), 67-79.
11. Jang, S., Weible, C. M. i Park, K. (2016). Policy processes in South Korea through the lens of the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Asian Public Policy*, 9(3), 274-290.
12. Jenkins-Smith, H. i Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*. 14 (2): 175-203.
13. Nohrstedt, D. (2015). Paradigms and Unintended Consequences: New Public Management Reform and Emergency Planning in Swedish Local Government. U Hogan, J. i Howlett, M. (Ur.), *Policy Paradigms in Theory and Practice* (str.). Basingstoke i New York: Palgrave Macmillan.
14. Padjen, J. (2003). *Prometna politika u Hrvatskoj*. Zagreb: MasMedia.
15. Petek, A. (2012). Što su hrvatske javne politike?. *Političke analize*, 3(11), 37-45.
16. Petek, A. i Petković, K. (Ur.) (2014). *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
17. Petek, A. (2016). Politološka ekspertiza za javne politike. *Suvremene teme*, 8(1), 7-23.
18. Petek, A. i Nikić Čakar, D. (2016). Što je politika javnog upravljanja. *Političke analize*, 7(26), 37-44.
19. Rul, M. (2016). Uspon i pad sindikalnog pokreta u HŽ-u 1990-ih godina. *Radnička prava*. Dostupno na: <http://radnickaprava.org/tekstovi/clanci/mirna-rul-uspon-i-pad-sindikalnog-pokreta-u-hz-u-1990-ih-godina> (Pristupljeno: 17. siječnja 2017.)
20. Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.
21. Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework. *Science Communication*, 8: 649-692.
22. Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*. 21 (2/3): 129-168.

23. Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130.
24. Sabatier, P. A. (2007). The Need for Better Theories. U Sabatier, P. A. (Ur.), *Theories of the Policy Process* (str. 3-20). Boulder: Westview Press.
25. Sabatier, P. A. i Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. U Sabatier, P. A. (Ur.), *Theories of the Policy Process* (str. 189–222). Boulder: Westview Press.
26. Saldaña, J. (2009). An Introduction to Codes and Coding. U Saldaña, J., *The Coding Manual for Qualitative Researchers* (str. 1-31). Thousand Oaks: SAGE Publications.
27. Stefičar, S. (2008). *Željeznica je mrtva! Živjela željeznica!*. Zagreb i Berlin: Zaklada Friedrich Ebert.
28. Sućeska, A. (2015). Podijeli pa vladaj – kako je rastrojen HŽ. *Rad - novine o radnim pravima i suradnji*, 3. Dostupno na: http://radnickaprava.org/rad/RAD_drugi_broj.pdf (Pristupljeno: 17. siječnja 2017.).
29. Švaljek, S. (2013). Juraj Padjen (1. 1. 1925. – 27. 12. 2012.) *Ekonomski pregled*, 64(1), 96–98.
30. Thomas, D. R. (2006). A General Inductive Approach for Analyzing Qualitative Evaluation Data, *American Journal of Evaluation*, 27(2), 237-246.
31. Weible, C. M. i Sabatier, P. A. (2007). A Guide to the Advocacy Coalition Framework. U Fischer, F., Miller, G. J. i Sidney, M. S. (Ur.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (str. 123-136). Boca Raton, London i New York: CRC Press.
32. Weible, C. M., Sabatier, P. A. i McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, 37(1), 121–140.
33. Weible, C. M. i Nohrstedt, D. (2013). The advocacy coalition framework: Coalitions, learning and policy change. U Araral Jr., E. i dr. (Ur.), *Routledge Handbook of Public Policy* (str. 125-137). London i New York: Routledge.

34. Weible, C. M. i Jenkins-Smith, H. (2016). The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues. U Peters, G. i Zittoun, P. (Ur.), *Contemporary Approaches to Public Policy* (str. 15-29). London: Palgrave Macmillan.

INTERVJUI

1. Đurić, Zoran (2016). Jedini smo sindikat koji je štrajkao za vrijeme rata. Intervju proveli: Lina Gonan, Sunčica Ježić, Mirna Rul i Alen Sućeska. *Rad i rat: Istraživanje štrajkova u Hrvatskoj 1988. - 1996. (Studija slučaja: Hrvatske željeznice)*. Dostupno na: <http://www.forum.tm/vijesti/jedini-smo-sindikato-koji-je-strajkao-za-vrijeme-rata-4381> (Pristupljeno: 12. veljače 2017.)
2. Forgač, Ivan (2016). Ivan Forgač: Radnički pokret treba političko krilo. Intervju proveli: Mirna Rul i Martina Domladovac. *Rad i rat: Istraživanje štrajkova u Hrvatskoj 1988. - 1996. (Studija slučaja: Hrvatske željeznice)*. Dostupno na: <http://www.forum.tm/vijesti/ivan-forgac-radnicki-pokret-treba-politicko-krilo-4243> (Pristupljeno: 12. veljače 2017.)
3. Intervju 1 (2017). Anonimni polu-strukturirani intervju s dva visokopozicionirana aktera u Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture.
4. Intervju 2 (2017). Anonimni polu-strukturirani intervju s jednim visokopozicioniranim akterom iz HŽ Putničkog prijevoza.
5. Maršić, Zoran (2016a). Zoran Maršić: U HŽ-u imamo više menadžerskih setova nego što Juventus ima postava. Intervju proveli: Lina Gonan i Mirna Rul. Dostupno na: <http://radnickaprava.org/tekstovi/intervjui/zoran-marsic-u-hz-u-imamo-vise-menadzerskih-setova-nego-sto-juventus-ima-postava> (Pristupljeno: 12. veljače 2017.).
6. Maršić, Zoran (2016b). Zoran Maršić: Željeznica više nije od strateškog interesa za državu. Intervju proveli: Lina Gonan i Mirna Rul. Dostupno na: <http://radnickaprava.org/tekstovi/intervjui/zoran-marsic-zeljeznica-vise-nije-od-strateskog-interesa-za-drzavu> (Pristupljeno: 12. veljače 2017.).
7. Mindum, Katarina (2016). Željeznicu guta već daljina: neznanje i arogancija kumovali su rastakanju HŽ-a. Intervju proveli: Alen Sućeska, Martina Domladovac, Mirna Rul i Sunčica Ježić. *Rad i rat: Istraživanje štrajkova u*

Hrvatskoj 1988. - 1996. (Studija slučaja: Hrvatske željeznice). Dostupno na: <http://www.forum.tm/vijesti/zeljeznicu-guta-vec-daljina-neznanje-i-arogancija-kumovali-su-rastakanju-hz-3563> (Pristupljeno: 12. veljače 2017.).

8. Pavletić, Zlatko (2016). Zlatko Pavletić: Štrajkali smo za željeznicu. Intervju proveli: Lina Gonan i Alen Sućeska. *Rad i rat: Istraživanje štrajkova u Hrvatskoj 1988. - 1996. (Studija slučaja: Hrvatske željeznice).* Dostupno na: <http://radnickaprava.org/tekstovi/intervjui/zlatko-pavletic-strajkali-smo-za-zeljeznicu> (Pristupljeno: 12. veljače 2017.).

SLUŽBENI DOKUMENTI

1. Agencija za istraživanje nesreća u zračnom, pomorskom i željezničkom prometu (AIN) (2016). *Godišnji program rada i razvoja Agencija za 2017.*
2. Agencija za sigurnost željezničkog prometa (ASŽ) (2016). *Godišnji program rada i razvoja Agencije za 2017.*
3. Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture (MPPI) (2014). *Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje od 2014. do 2030. godine.*
4. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka (MMTPR) (2005). *Prijedlog zakona o podjeli trgovačkog društva HŽ - Hrvatske željeznice d.o.o., s Konačnim prijedlogom zakon.*
5. Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM) (2016). *Godišnji program rada za 2017.*
6. Hrvatski sabor (2003). Zakon o željeznici. *Narodne novine*, br. 123.
7. Hrvatski sabor (2012). *Konačni prijedlog zakona o dopuni Zakona o podjeli trgovačkog društva HŽ - Hrvatske željeznice d.o.o., hitni postupak, prvo i drugo čitanje, P.Z. br. 84.* Fonogram rasprave.
8. HŽ Cargo (2016). *Godišnje konsolidirano poslovno izvješće o stanju društava za 2015. godinu.*
9. HŽ Infrastruktura (2016). *Godišnje izvješće 2015.*
10. HŽ Putnički prijevoz (HŽ PP) (2016). *Izvješće o stanju društva i-xii 2015.*

11. Sabor Republike Hrvatske (1990). Zakon o hrvatskim željeznicama. *Narodne novine*, br. 42.
12. Sabor Republike Hrvatske (1992). Zakon o sigurnosti u željezničkom prometu. *Narodne novine*, br. 77.
13. Svjetska banka (2005). *Railway Reform in the Western Balkans*. Transport Unit, Infrastructure Department: Europe and Central Asia Region.

INTERNETSKI IZVORI

1. Asz.hr (2017). *Agencija za sigurnost željezničkog prometa – o nama*. Dostupno na: <http://asz.hr/o-nama/> (Pristupljeno: 3. siječnja 2017.).
2. Azi.hr (2017). *Agencija za istraživanje nesreća u zračnom, pomorskom i željezničkom prometu – o nama*. Dostupno na: <http://www.azi.hr/about.aspx> (Pristupljeno: 3. siječnja 2017.).
3. CEPIS (2016). *Centar za empirijska politološka istraživanja – baze podataka*. Dostupno na: <http://cepis.hr/en/baze-podataka> (Pristupljeno: 22. prosinca 2016.).
4. CAP (2016). *Comparative Agendas Project*. Dostupno na: <http://www.comparativeagendas.net/> (Pristupljeno: 22. prosinca 2016.).
5. Hakom.hr (2017). *Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti – željeznica*. Dostupno na: <https://www.hakom.hr/default.aspx?id=3699> (Pristupljeno: 3. siječnja 2017.).
6. Hzcargo.hr (2017). *HŽ Cargo – o nama*. Dostupno na: <http://www.hzcargo.hr/default.aspx?id=16> (Pristupljeno: 3. siječnja 2017.).
7. Hzinfra.hr (2017). *HŽ Infrastruktura – o nama*. Dostupno na: http://www.hzinfra.hr/?page_id=173 (Pristupljeno: 3. siječnja 2017.).
8. Hzpp.hr (2017). *HŽ Putnički prijevoz – o nama*. Dostupno na: <http://www.hzpp.hr/o-nama?m=302&mp=324&r=294> (Pristupljeno: 3. siječnja 2017.).
9. SZZ (2017). *Savez za željeznicu – o nama*. Dostupno na: <http://szz.hr/o-nama> (Pristupljeno: 3. siječnja 2017.).

11. SAŽETAK

Željko Poljak

PROMETNA POLITIKA U HRVATSKOJ: ZAGOVARAČKE KOALICIJE U ŽELJEZNIČKOM PROMETU

Autor u radu analiza prometnu politiku željezničkog sektora u Hrvatskoj te pokušava dati odgovore na grupiranje i kontinuiranost aktera u željezničkom prometu. Cilj je rada dati pregled razvoja željezničkog sektora u suvremenoj Hrvatskoj te istražiti u većem vremenskom okviru grupiranje i djelovanje svih vrsta aktera u tom području na nacionalnoj razini. Kao teorijsku podlogu, autor uzima okvir zagovaračkih koalicija, relevantan i priznat pristup suvremenom istraživanju procesa kreiranja javnih politika u velikom vremenskom periodu. Temeljna značajka okvira polazi od pretpostavke da se akteri grupiraju u koalicije unutar podsustava javnih politika putem kojih zagovaraju uvrštenje svojih uvjerenja u programe vlasti. Autor metodološki koristi kvalitativnu analizu sadržaja u vidu kodiranja prikupljenih materijala koji se temelje na transkriptima intervjua s akterima, službenim dokumentima i transkriptom jedne saborske rasprave. Potom slijedi pregled povijesnog razvoja željeznica u Hrvatskoj, s naglaskom na period nakon osamostaljenja, čime se daje podloga za konkretne nalaze istraživanja. Rezultati su prezentirani u tri cjeline: (1) identifikacija i opis aktera, (2) uvjerenja aktera i (3) odnosi aktera. Rasprava koja slijedi nakon rezultata, u kojoj se daje detaljnija analiza i komparacija, ukazuje na postojanje sličnih obrazaca između uvjerenja među akterima na nacionalnoj razini. Međutim, prikupljeni empirijski materijal ne utvrđuje jasne odnose koji bi se mogli klasificirati kao zagovaračka koalicija. U zaključku se napominje kako se ne može, na temelju kodiranih materijala, govoriti o kontinuiranim skupinama aktera u željezničkom sektoru te se daju preporuke za daljnja istraživanja ovog podsustava.

Ključne riječi: prometna politika, željeznički promet, zagovaračke koalicije, analiza aktera

12. SUMMARY

Željko Poljak

TRANSPORT POLICY IN CROATIA: ADVOCACY COALITIONS IN RAIL TRANSPORT

In this paper, the author analyzes transport policy of the rail sector in Croatia and tries to give answers to the grouping and continuity of the actors in rail transport. The aim of the paper is to give an overview of the development of the rail sector in modern Croatia and to explore in a larger period the grouping and activity of all types of actors in this area at the national level. As a theoretical background, the author uses an advocacy coalitions framework, a relevant and recognized approach to contemporary research of the policy-making process in a large period of time. The fundamental feature of the framework starts with the assumption that the policy actors are grouped into coalitions within a policy subsystem in which they advocate their beliefs in government programs. The author methodologically uses qualitative content analysis in the form of coding of collected material based on transcripts of interviews with actors, official documents, and transcript of one parliamentary debate. Following is a review of the historical development of the rail sector in Croatia, with an emphasis on the post-independence period, which provides a basis for concrete research findings. The results are presented in three units: (1) identifying and describing of the actors, (2) the beliefs of the actors and (3) the relations of the actors. The follow-up discussion, with a more detailed analysis and comparison, points to the existence of similar patterns of beliefs among the actors at the national level. However, the empirical material collected does not establish clear relationships that could be classified as an advocacy coalition. In conclusion, the author argues that coded material does not give any form of groups or continuity of actors in the rail sector while giving recommendations for the further research into this subsystem.

Key-words: transport policy, rail transport, advocacy coalitions, actor analysis

13. ŽIVOTOPIS AUTORA

Željko Poljak student je četvrte godine preddiplomskog studija politologije na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, gdje radi kao demonstrator na kolegijima *Javne politike* i *Političko odlučivanje*. Dobitnik je Dekanove nagrade i trenutno je predsjednik Studentskog zbora Fakulteta. Njegovo područje interesa su javne politike s fokusom na proces stvaranja javnih politika i donošenje odluka. Do sada je objavio jedan pregledni rad, četiri stručna rada i tri prikaza knjiga u znanstvenim časopisima kao samostalni autor, te je sudjelovao na šest domaćih i inozemnih konferencija (Oslo, Budimpešta) s izlaganjem. Glavni je urednik studentskog politološkog časopisa *Mali Levijatan*, te je angažiran kao mladi istraživač u Centru za empirijska politološka istraživanja (CEPIS) gdje je do sada radio na dva istraživačka projekta.