

АНАЛИЗ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СПОРТОМ В ГЕРМАНИИ

Репкин Сергей Борисович

кандидат экономических наук, доцент

БГЭУ (Беларусь)

Одним из общепризнанных лидеров развития западноевропейской цивилизации является Германия. Это касается практически всех областей общественной жизни – экономики, политики, науки, культуры, образования. Не является исключением и спорт. Как отмечают многие исследователи спортивной индустрии Германии [1,7,8,9] социальная значимость спорта в этой стране неуклонно возрастает. Не случайно в 2006 году по инициативе Олимпийского спортивного союза Германии спорт был включен в основной закон Германии в качестве государственной цели [2,7,8,9]. Большое социально-политическое значение спорта нашло свое отражение в том, что спортивные мероприятия регулярно устанавливают рекорды посещаемости. Это в свою очередь неуклонно повышает интерес к соревновательным видам спорта со стороны средств массовой информации. Популярность успешных спортсменов, их значимость как образец для подражания и ценность как средства для укрепления положительного имиджа и роста авторитета страны на международном уровне признаны федеральным правительством, а также землями Германии, которые постоянно оказывают спорту ощутимую финансовую поддержку.

На рис. 1 представлена организационная система управления спортом в Германии. На схеме в упорядоченном виде показаны основные структурные элементы этой системы, направления их взаимодействия между собой.

Организационные структуры спортивной системы в значительной степени схожи с общегосударственными структурами. Это в целом характерно для Германии и является особенностью как государственного, так и спортивного управления, включая структуры автономных гражданских спортивных организаций (федерации, союзы и т.д.).

Организация спорта в Германии базируется на следующих основополагающих принципах - автономия спорта, сотрудничество, основанное на духе партнерства государства и бизнеса, инвестирующего средства в спорт.

Рассмотрим более подробно механизмы взаимодействия элементов системы управления спортом в Германии. В рамках этой системы можно выделить одноуровневый кластер государственного управления спортом и двухуровневый кластер автономного (самоуправляемого) спорта, который представлен на местном (региональном) уровне.

Государственное управление спортом (через Министерство внутренних дел как субъект федерального правительства) и 16 федеральных регионов (через местные отделы министерств культуры или внутренних дел) несут совместную ответственность за развитие спорта в их регионах, где нет никаких независимых специалистов из федеральных министерств. Благодаря федеральной структуре и распределению компетенций, эти общественные структуры (федеральные министерства и региональные власти) никак не связаны иерархически (принцип автономности). Отсутствие вертикальной связи между ними довольно существенно отличает Германию от других стран. Отдельные федеральные министерства в рамках своих полномочий и компетенций работают в значительной степени независимо. Однако на региональном уровне они координируют относящуюся к их компетенции спортивную деятельность, являясь частью конференции региональных (земельных) министерств.

Иначе обстоит дело с автономными спортивными подразделениями. Около 91000 спортивных секций являются основой интегрированной спортивной системы. Спортивные клубы по видам спорта организованы как на уровне конкретных дисциплин (федерации), так и на уровне нескольких видов спорта (спортивные конфедерации). Сквозная интеграция всех уровней осуществляется через волонтерское движение. С момента слияния в 2006 году Немецкого спортивного союза и Национального олимпийского комитета, Немецкая олимпийская спортивная конфедерация (DOSB) представляет интересы своих организаций-членов.

В рамках такой структуры осуществляется развитие спорта высших достижений Германии. Исполнительный комитет Немецкой олимпийской спортивной конфедерации и соответствующие ему региональные структуры (Региональные комитеты) играют руководящую и координирующую роль в развитии спорта высших достижений. В настоящее время основными стратегическими документами в этой области являются «Национальная концепция спорта высших достижений», «Концепция поддержки спорта» и «Концепция спорта высших достижений для юных спортсменов». При этом, как недостаток, на наш взгляд, следует отметить, что эти важнейшие стратегические документы не объединены в еди-

Государственные органы управления

Общественные спортивные организации

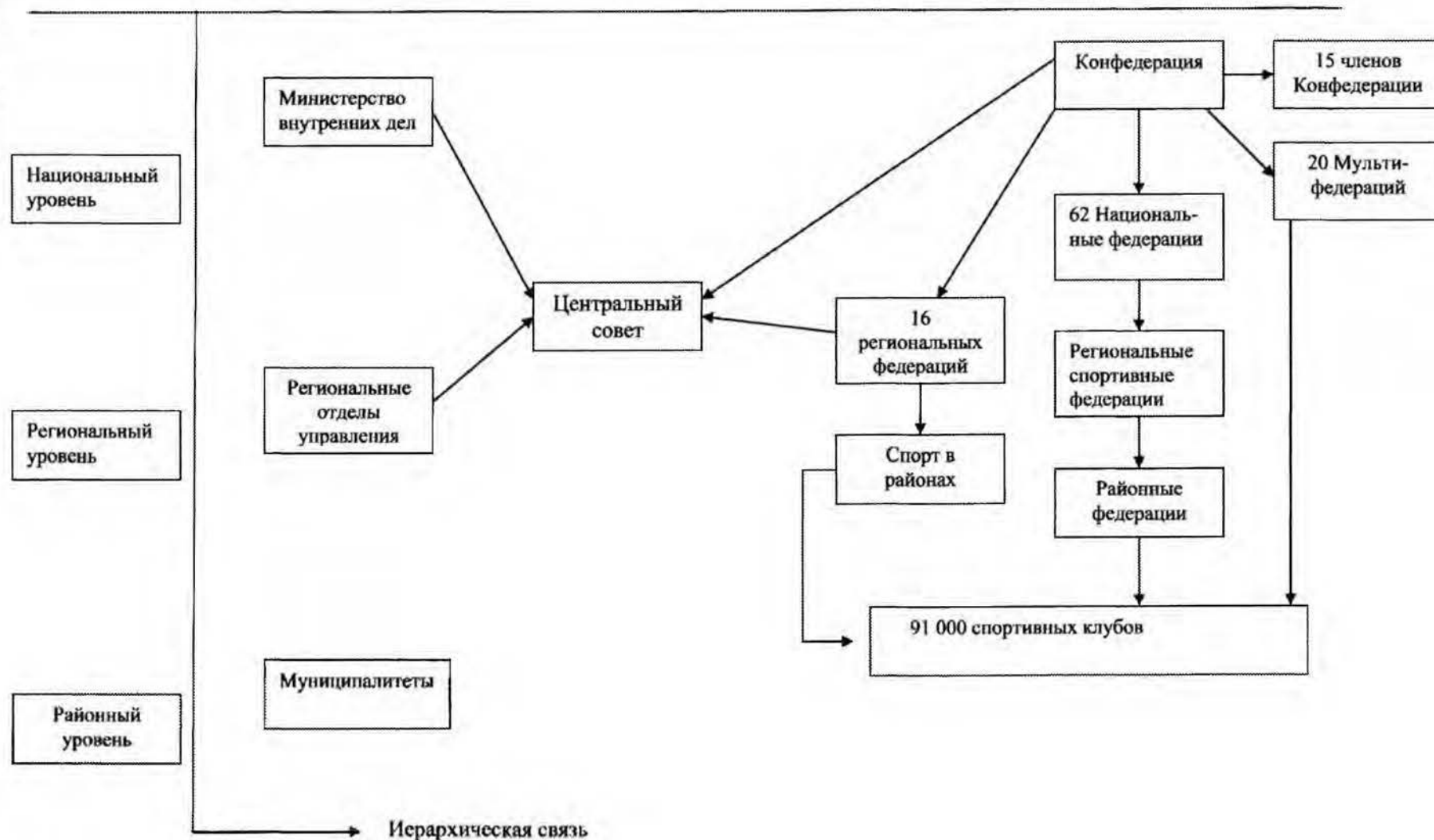


Рис. 1. Организационная система управления спортом в Германии

ный документ, который можно было бы назвать, например, комплексным планом развития спорта.

На региональном уровне местные комитеты устанавливают критерии поддержки талантливых спортсменов. Основные органы, действующие в системе спорта высших достижений - это спортивные клубы и спортивные федерации. Клубы составляют основу спорта высших достижений. Они отбирают детей и молодых людей, приводят их в спорт и выявляют таланты. В Германии клубы выступают даже в качестве особой социальной системы. Так, они обязаны обеспечивать безопасность спортсменов во время их ежедневных спортивных занятий. Эта роль клубов чрезвычайно важна в системе, которая, в противном случае, была бы безоговорочно сосредоточена только на отборе спортсменов. Однако на наш взгляд, такой «клубный» подход может провоцировать проблему затруднения перехода талантливых спортсменов из одного клуба в другой в целях повышения их мастерства. При отсутствии, например, каких-либо инфраструктурных возможностей в местном клубе, талантливых спортсменов не всегда отправляют в те клубы или учебные центры, которые лучше оснащены тренерскими кадрами, у которых на более высоком уровне находится материально-техническая база, методики подготовки.

В Германии 1/6 всех расходов на спорт покрывается за счет земель. В стране существуют государственные программы поддержки спорта. Самыми финансируемыми статьями являются статьи на строительство и реконструкцию спортивных сооружений, помощь спортивным организациям и командам, помощь специальным слоям населения. Общины городов бесплатно сдают в аренду спортклубам городские спортивные сооружения. Основной формой организации физической культуры и спорта в Германии являются спортивные клубы. Это связано не только с традициями, но и с системой налогообложения. Спортивный клуб по закону в Германии считается общественно полезной организацией и работа в нем дает определенные налоговые льготы. Сегодня свыше 8 миллионов граждан Германии добровольно работают в области физической культуры и спорта и им снижаются суммы выплачиваемых налогов. Спортивные клубы Германии представляют свыше 600 видов физической и спортивной активности, а количество занимающихся в них превышает 30 млн. человек. Каждая спортивная дисциплина в Германии может быть представлена на национальном уровне только одной спортивной федерацией. Следовательно, федерации имеют представительскую и организационную монополию в рамках своей дисциплины. В настоящее время в Германии существуют 33 Олимпийских и 27 неолимпийских национальных спортивных федераций. Федерации организуют национальные чемпионаты, а также назначают и отправляют национальные команды для участия в чемпионатах мира и Европы. Кроме того, они отвечают за подготовку спортсменов и команд для этих крупных мероприятий. Все федерации имеют свои собственные, более или менее дифференцированные концепции развития спорта высших достижений. В дополнение к этим специализированным планам и концепциям развития, спорт высших достижений в Германии характеризуется комплексной системой поддержки, которая основана на трех взаимосвязанных подсистемах или столпах: иерархическая система спортивных команд, учебные центры и тренеры. Иерархия спортивной команды играет ключевую роль в этом отношении и представляет собой формальную основу для других аспектов поддержки спорта высших достижений. Как и во многих других странах, спортсмены в Германии классифицируются в соответствии с иерархической моделью, в которой проводится различие между различными командами (A, B, C, C/D и D). Критериями отнесения к определенной категории являются возраст спортсмена, а также его производительность (возможность достижения спортивного результата) и потенциал производительности. Соответственно поддержка спортсмена не ограничивается только финансированием тренировок и участие в соревнованиях. При подготовке молодых спортсменов упор сделан на удовлетворение потребностей в соответствии с возрастом спортсмена. Иерархия спортивной команды представляет собой организационную структуру такой поддержки и связана с различными уровнями развития на пути к успеху на международном уровне [5,6].

Для оценки системы управления спортом в Германии важное значение имеет идентификация степени ответственности и сферы компетенции правительства. В соответствии со статьей 30 Основного закона, 16 федеральных регионов, как правило, отвечают за субсидирование спорта в Германии. Основное внимание при этом уделяется финансированию школьного, студенческого спорта, спорта для всех и активного досуга вне федераций, а также субсидированию строительства спортивных сооружений.

Основная ответственность за спорт высших достижений лежит на федеральном правительстве, где в качестве специализированного отдела работает Федеральное министерство внутренних дел. Последнее играет ведущую роль в области государственной поддержки спорта на высшем уровне. Оно также координирует деятельность других федеральных министерств, которые имеют конкретные обязанности в области спорта, такие как, например, поддержка спорта в федеральных вооруженных

силах. Как и в других странах, основной интерес государства к спортивной отрасли заключается в его потенциале для повышения международного авторитета страны. Это доказывает тот факт, что более престижные олимпийские виды спорта имеют приоритет над всеми другими в плане государственной поддержки спорта [3].

Придерживаясь принципа автономии спорта, государство представляет себя в роли партнера, который институционализирует рамки, в которых спорт развивается независимо и спортсмены выступают на самом высоком международном уровне. Федеральное правительство не принимает участие в решении вопросов через собственные программы или инициативы, а участвует в работе различных органов, вовлеченных в самоуправление спорта. Так, Федеральное правительство представлено в комиссиях и комитетах, которые имеют большие полномочия в области спорта высших достижений. Представители Федерального правительства присутствуют на советах, комиссиях и комитетах, национальных спортивных федераций, Фонда помощи немецкого спорта и в советах попечителей федеральных тренировочных центров. Тем не менее, даже если государство открыто определяет свою роль в области спорта высших достижений в соответствии с принципом автономии спорта, оно использует федеральные средства как скрытый инструмент управления.

Как показывает исследование [7] отношения между Немецкой олимпийской спортивной конфедерацией и Министерством внутренних дел характеризуется следующими особенностями:

1. Федеральное министерство внутренних дел предоставляет финансовые субсидии и устанавливает принципы поддержки спорта. В центре внимания находится поддержка олимпийских видов спорта и выделение средств в соответствии с достигнутыми результатами, как правило, на 4-х летний олимпийский цикл.
2. Немецкая олимпийская спортивная конфедерация пытается влиять на принципы поддержки путем разработки стратегических документов и позиционирует себя в качестве единственного консультанта в отношении политики спорта. При этом, однако, фактическая деятельность спортивной конфедерации по определению политики спорта, на практике, корректируется федеральным правительством.
3. Федеральное министерство внутренних дел отказывается передать Немецкой олимпийской спортивной конфедерации полную ответственность по реализации политики поддержки спорта высших достижений из-за нежелания отказаться от контроля за сферой спорта и соответствующими финансовыми ресурсами и потоками.

Интересным аспектом проблемы является исследование того, каким образом в Германии осуществляется государственное финансирование спорта [7]. Можно сказать, что спорт высших достижений в Германии характеризуется довольно сложной смешанной системой финансирования.

Сразу следует отметить, что одной из наиболее важных форм является самофинансирование - вклад семьи спортсмена в его обучение и выступления на соревнованиях. Особенно это актуально для детского и подросткового спорта. Причем это относится практически ко всем видам спорта.

Второй наиболее важный вклад - налоговые взносы граждан. Налоги, выплачиваемые населением, направляются прямо или косвенно на финансирование спорта на муниципальном, региональном и национальном уровнях. Таким образом, вклад от населения на муниципальном уровне является особенно высоким, так как он обеспечивает строительство и обслуживание спортивных сооружений. Население делает еще один важный вклад в развитие спорта. Это добровольные взносы за участие в Тотоло (национальные или региональные лотереи) или играх на удачу. Почти все бюджеты органов государственной власти в Германии от муниципалитетов и округов до федеральных округов и федерального правительства содержат статью расходов на спорт высших достижений.

Финансирование со стороны государства характеризуется сложным разделением труда. Федеральное министерство внутренних дел, в частности, финансирует проекты в области спорта высших достижений, инициированные национальными спортивными федерациями: чемпионаты, учебные курсы и инструктаж. Отдельные спортивные федерации получают поддержку от Федерального министерства внутренних дел на основании их успешных выступлений на соревнованиях национального и международного уровня. Таким образом, финансирование довольно жестко связано с результатами выступлений в каждом отдельном виде спорта. Кроме того, Федеральное министерство внутренних дел частично финансирует (покрывает операционные расходы) федеральных учебно-тренировочных центров и Олимпийских тренировочных центров, оплачивает труд управленческого персонала, федеральных и добровольных тренеров и субсидирует спортивную медицину, оборудование для диагностики спортсменов.

Анализ данных немецкого комитета по статистике [3] свидетельствует, что в последние годы в среднем из федерального бюджета на финансирование спорта в Германии выделяются суммы порядка

130-150 млн. Евро. Из этих сумм около 0,4 млн. Евро предназначается для Национального антидопингового агентства (НАДА) и 0,7 млн. Евро на международные спортивные проекты. Остальные суммы расходуются на проекты по развитию спорта и спортивные мероприятия внутри страны. Объем финансовых субсидий на эти цели составляет около 70-80 млн. Евро. Порядка 3-4 млн. Евро ежегодно направляется на специальную программу поддержки спорта под названием «GoldenPlanEast». Кроме того, статьи на развитие спорта высших достижений можно найти в бюджетах Федерального министерства обороны и Федерального министерства по делам семьи, пожилых людей, женщин и молодежи [1,2,7,8,9].

Вследствие федеративного устройства Германии, федеральные земли также вносят значительный финансовый вклад в финансирование спорта. Ежегодно он составляет примерно 668-690 млн. Евро [1,2,7,8,9]. На региональном уровне каждое правительство имеет отдел, который несет общую ответственность за спорт. Компетентные региональные министерства контролируют и несут ответственность за все бюджеты, связанные со спортом на всех уровнях.

Ранее уже отмечалось, что спортивная отрасль является основным бенефициаром доходов, которые государство получает от игр на удачу (лотерей). Большая часть привлеченных средств от продажи лотерей идет в пари-фонд (фонд лотерей), из которого средства направляются на развитие спорта (44 %), искусство и культуру (25 %), мероприятия по сохранению наследия (20 %) и отдельные социальные области (11 %). На игру «GlücksSpirale» распространяется специальное условие. Профицит от «GlücksSpirale» идет в равных долях по 25 % в Федеральную ассоциацию добровольного труда, Олимпийскую спортивную конфедерацию, Немецкий фонд по сохранению памятников и на мероприятия по сохранению и защите окружающей среды [4,5,6,7,8,9].

В последние годы спорт в Германии получил гранты от «GlücksSpirale» на сумму около 30-40 млн. Евро (из которых 40 % было выделено по спортивным конфедерациям земель, 30 % - Олимпийской спортивной Конфедерации, 25 % в немецкой фонд помощи спорта). Остальные средства направляются в спорт на региональном уровне, эти средства сформированы из доходов от лотерейной деятельности во всех 16 регионах Германии.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. BMI (2002) 10. Sportbericht der Bundesregierung. Berlin o.V.
2. BMI (2004) Schily: Bund sichert Sportförderung auf hohem Niveau. Zugriff am 1 März 2007 unter http://www.bmi.bund.de/nn_338278/Internet/Content/Nachrichten/Archiv/Pressemitteilungen/2004/11/Sporthaushalt_2005.html
3. BMI (2005) Programm des Bundesministeriums des Inneren zur Förderung des Leistungssports sowie sonstiger zentraler Einrichtungen, Projekte und Maßnahmen des Sports auf nationaler und internationaler Ebene mit Rahmenrichtlinien.
4. DSB (1997) Nachwuchs-Leistungssport-Konzept. Frankfurt/Main: o.V.
5. Statistisches Bundesamt Deutschland (2004) öffentliche Ausgaben für den Sport: 47 Euro pro Kopf in 2002. Zugriff am 1. März 2007 unter <http://destatis.de/presse/deutsch/pm2003/p2580061.htm>
6. Stiftung Deutsche Sporthilfe (2006) Presseunterlagen. Frankfurt/Main: o.V.
7. Christoph Breuer & Svenja Feiler Sports Development Report 2011/2012 Analysis of the situation of sports clubs in Germany
8. Barrie Houlihan, Mick Green Comparative Elite Sport Development: systems, structures and public policy, 2008
9. Statistisches Bundesamt: 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung: Bevölkerung Deutschlands bis 2060, Bevölkerung in den Bundesländern, dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern bis 2060.