

Boken – verneverdig eller livskraftig?

av

Egil Bakke

Forskningsrapport 19/2002

Handelshøyskolen BI
Institutt for offentlige styringsformer
Senter for medieøkonomi

Egil Bakke:
Boken – verneverdig eller livskraftig?

© Egil Bakke
2002

Forskningsrapport 19/2002
ISSN: 0803-2610

Handelshøyskolen BI
P.b. 580
1302 Sandvika

www.bi.no

Rapporten kan bestilles fra:

Juul Møller Bøker
Tlf: 67 55 74 51
Faks: 67 55 74 50
Mail: sandvika@juulmoller.no

Forord

De største aktørene på det norske bokmarked har i lang tid vært medlemmer av en kartellavtale som, i likhet med alle kartellavtaler, begrenser det enkelte medlems rett til å konkurrere fritt om kundenes gunst.

Det har lenge vært strid om avtalen blant medlemmene, dvs. mellom forlagene på den ene side og bokhandlerne på den annen. Men det har også, spesielt i den senere tid, blitt gitt uttrykk for kritiske syn på avtalens hensiktsmessighet fra enkeltmedlemmers side.

Den sterkeste strid har imidlertid vært mellom konkurransemyndighetene (Prisdirektoratet/Konkurransetilsynet) som har ønsket å oppheve eller endre avtalen for å få sterkere konkurranse på bokmarkedet, og nær sagt hele det norske kulturliv, forlag, bokhandlere, forfattere, oversettere, samtlige kommunale kulturutvalg o.a., som har fremholdt avtalens viktighet for å fremme norsk litteratur. Selv om avtalen etter hvert er endret og myket opp, dels etter påtrykk fra Prisdirektoratet/Konkurransetilsynet og dels som følge av interne drøftinger i kartellet, er alle vedtak truffet av konkurransemyndighetene med sikte på å avskaffe avtalen blitt anket og regjeringen har ved alle anledninger i hovedsak tatt ankene til følge og satt konkurransemyndighetenes vedtak til side.

Det engasjement konkurransemyndighetenes mange inngrepsforsøk har skapt hos avtalens medlemmer og andre forsvarene, tyder på at avtalen er av stor kulturpolitisk viktighet. Man kan likeledes anføre at konkurransemyndighetenes vedholdende vilje til å gå på nye politiske nederlag, tyder på at avtalen etter deres mening er meget skadelig.

Denne utredning er et forsøk på å vurdere det engasjement som er utvist. Kan det være slik at hele striden er en storm i et vannglass? Er det egentlig slik at avtalen ikke betyr mye fra eller til kulturpolitisk og er det kanskje slik at den under alle omstendigheter er i ferd med å forvitne, slik at konkurransemyndighetene kan legge saken til side? Det er disse spørsmål denne utredningens tar sikte på besvare.

Utredningen bygger hovedsakelig på tallmateriale for årene 1970 – 1999. Sverige vedtok høsten 2002 å gi momsfritak for omsetning av bøker. Eventuelle virkninger av dette vedtaket er således ikke en del av det erfaringsmateriale som utredningen bygger på.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	7
I Innledning	9
II Det norske bokmarked	10
a. Bokmarkedets struktur	10
b. Bokmarkedets funksjonsmåte	12
i) Generelt om markeders virkemåte	12
ii) Bokmarkedets særtrekk	18
iii) Nærmere om bransjeavtalen og de offentlige tiltak for å støtte bokmarkedet	19
iv) Hva sier teorien om hvilke virkninger bransjeavtalen og de bokpolitiske tiltak vil ha ?	26
III Bokmarkedets rammevilkår i Norge og i enkelte andre land	33
IV Utviklingen av boksalget i Norge	37
V Utviklingen av boksalget i andre land	43
a. Sverige	43
b. Danmark	47
c. Storbritannia og USA	49
VI Sammenfattende vurderinger	55
Referanser	59

Sammendrag

Denne utredning har tatt sikte på å undersøke om de tiltak som er truffet i Norge for å beskytte bokens stilling i markedet, i første rekke den såkalte bransjeavtalen og momsfrisket for bøker, har hatt de ønskede resultater. For å besvare dette spørsmål er bokutviklingen i Norge sammenliknet med bokutviklingen i andre land, land som til dels har vidt forskjellige bokpolitiske regimer enn Norge og dels land som mer eller mindre praktiserer samme regler som hos oss.

Den faktiske utvikling tyder på at bokutviklingen, omsetningstallene for bøker og antall bøker solgt, har utviklet seg på omtrent samme måte i de land som er undersøkt. Dette indikerer at boktiltakene spiller liten eller ingen rolle for bokforbrukets utvikling. Det som betyr noe er at folks fritidsforbruk i stigende utstrekning vies andre varer og tjenester, i første rekke fjernsynet.

En konklusjon er at momsfrisket for omsetningen av bøker ikke på noen synlig måte har resultert i lavere bokpriser. Det som har skjedd i andre land, spesielt i Sverige, men også i England og i USA, kan dessuten tyde på at bransjeavtalen om faste bokpriser og om at markedsføringen av bøker i hovedsak skal skje via fullassorterte bokhandlere, i realiteten kan være en hemsko for innovasjon og en mer effektiv bokdistribusjon.

I Innledning

I hvilken grad påvirker bransjeavtalen¹ ”bokforbruket” i Norge og hvordan og i hvilken grad er bokforbruket påvirket av andre politiske tiltak, som ordningen med momsfristak for bøker og den statlige innkjøpsordning for bøker?

For å kunne besvare dette spørsmål, vil det være nødvendig å beskrive det norske bokmarked og det norske bokregimet. Til en viss grad vil generell teori kunne anvendes for å forklare den virkning de forskjellige bokpolitiske tiltak antas å ville ha. Men formålet er i første rekke å gjennomføre en komparativ empirisk undersøkelse: Hvordan har bokmarkedet i Norge faktisk utviklet seg og hvordan har den faktiske utvikling vært i andre land?

Det synes da naturlig å sammenlikne bokutviklingen i Norge i første rekke med utviklingen i våre naboland, Sverige og Danmark. En spesiell grunn til å sammenholde utviklingen i Norge med utviklingen i disse to land, er at Danmark hatt hatt omtrent samme bokpolitiske regime som Norge, mens Sverige har til dels meget forskjellige markedsordninger. I den grad bokforbruket har utviklet seg markert forskjellig i Danmark og i Norge enn i Sverige, må det kunne antas at dette i tilfelle skyldes nettopp bokpolitikken, fordi landene for øvrig har mange likhetstrekk, økonomisk sosialt og kulturelt. Hvis det derimot er slik at bokforbruket utvikler seg omtrent på samme måte i disse landene, synes det naturlig å trekke den konklusjon at de spesifikke bokpolitiske tiltak ikke har spilt noen avgjørende rolle, men at bokforbruket påvirkes av andre, sterkere, bakenforliggende forhold som kanskje er felles for disse landene eller i alle fall gjør seg gjeldende i de tre land. Slike bakenforliggende forhold kan være fremveksten av radio og fjernsyn, som klart konkurrerer med boken om folks tidsforbruk. Det er også lett å anta at velstandsutviklingen i sin alminnelighet, som gir økte muligheter for alle til diverse fritidsmuligheter, som tidligere bare var tilgjengelige for et lite fåtall, i betydelig grad har påvirket bokforbruket.

I utredningen blir det også gitt en fremstilling av bokforbrukets utvikling i de to største bokmarkedene, Storbritannia og USA.

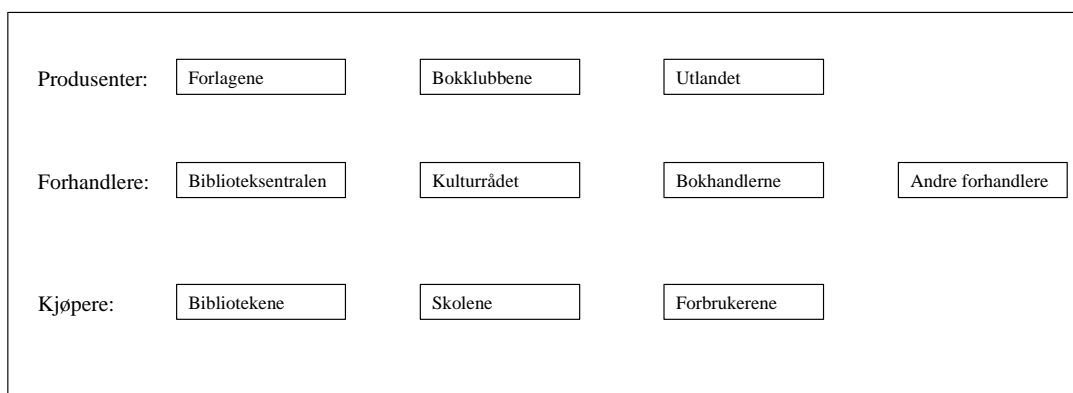
¹ Bransjeavtalen er betegnelsen på den kartellavtale som gjelder mellom Den norske forleggerforening og Den norske bokhandlerforening. Avtalen er nærmere beskrevet i det følgende.

II Det norske bokmarked

a. Bokmarkedets struktur

Figur 1 gir en skjematisk oversikt over det norske bokmarkedets organisasjon.

Fig. 1 Det norske bokmarkedet



I det produksjons-/distribusjonssystem som fig. 1 presenterer, var det i år 2000 sysselsatt opp i mot 9.500 personer (Andreassen 2000). Av disse var vel 3.100 sysselsatt i forlagene og i bokklubbene (iberegnet ca. 800 oversettere). Bokhandlerne sysselsatte til sammen nær 3.100. 3.000 var sysselsatt i bibliotekene og i Forlagssentralen og Sentraldistribusjon. Dessuten var nær 100 ansatt i markedets forskjellige interesseorganisasjoner. I tillegg til disse kan regnes 5.500 forfattere, hvorav 1000 var skjønnlitterære forfattere og 4.500 fagbokforfattere.

Forlagene selger til alle distributører, samt direkte til forbrukerne (direkte salg). Bokklubbene kjøper ”på rot” fra forlagene, overtar forlagenes rettigheter og er derved selv produsenter som selger direkte til sine medlemmer. Utenlandske bøker selges til forbrukerne enten gjennom norske bokhandlere, eller direkte.

Blant distributørene har Biblioteksentralen og Kulturrådet en spesialisert oppgave. De leverer kun til bibliotekene. Bokhandlerne leverer til samtlige sluttetterspørere, både bibliotekene, skolene og forbrukerne. De øvrige forhandlere (spesialforretninger) leverer bare til forbrukerne.

Sluttbrukerne er det lesende publikum. Det dekker sitt behov dels gjennom bibliotekene, dels ved kjøp av bøker i bokhandelen, fra bokklubbene, i spesialforretninger, kiosker, direkte fra forlagene og direkte fra utlandet, enten via internett eller ved kjøp i utenlandske bokhandlere o.l.

Den totale omsetning av bøker i Norge beløp seg i 1999 til vel 4.900 mill. kroner (Den norske forleggerforenings bransjestatistikk). Følgende oppstilling viser hvordan den samlede omsetning fordelte seg på forskjellige boktyper (i prosent av den samlede omsetning).

Skolebøker	28 prosent
Sakprosa	22 ”
Skjønnlitteratur	15 ”
Fagbøker og lærebøker	13 ”
Verk	9 ”
Billigbøker	8 ”
Elektroniske publikasjoner	3 ”
Kommisjonsbøker	2 ”

Mange av gruppene kan deles inn i undergrupper, f. eks. skolebøker, hvor man vanligvis skiller mellom skolebøker for grunnskolen og skolebøker for videregående skole. Skjønnlitteratur deles inn i skjønnlitteratur for voksne og barnebøker, mellom norsk litteratur og oversatt litteratur m.v.

Det finnes to store interesseorganisasjoner på det norske bokmarked. De største forlagene er medlemmer av Den norske Forleggerforening. Deres relative betydning i bokmarkedet fremgår av følgende oppstilling, som viser hvilke produsenter som står for boktilførselen i Norge (målt i prosent av samlet omsetning)

Medlemsforlag	59 prosent
Bokklubber	20 ”
Andre forlag	14 ”
Bokimportører	7 ”

De fleste bokhandlere er medlemmer av Den norske bokhandlerforening. Av den samlede bokomsetning, sto bokhandlerne for ca. 57 prosent. Boksølget utgjør omlag halvparten av bokhandlernes samlede omsetning. Skoleboksølget står igjen for halvparten av boksølget, det vil si ca. 25 prosent av bokhandlernes

samlede omsetning. Hos distriktsbokhandlerne utgjør skoleboksallet en relativt større del.

b. Bokmarkedets funksjonsmåte

For å kunne forstå og for å kunne vurdere det norske bokmarkedets funksjonsmåte, synes det naturlig å stille det opp mot den tradisjonelle oppfatning av hvordan markeder er forventet å fungere. I den grad bokmarkedet virker på en annen måte enn ordinære markeder med konkurranse, må vi ha klarlagt årsakene til dette og hvilke konsekvenser eventuelle avvik mellom bokmarkedets og andre markeders funksjonsmåter måtte ha, spesielt for pris og omsetningsvolum.

Vi vil derfor i det følgende først kort beskrive hvordan “markedet” generelt virker eller antas å virke. Deretter beskrives det norske bokmarked med sikte på å få frem hvordan det eventuelt avviker fra det som ellers er vanlig.

i) Generelt om markeders virkemåte

De fleste markeder er i større eller mindre grad preget av konkurranse mellom tilbyderne om etterspørreses gunst. Det vanligste er at konkurransen skjer i form av priskonkurranse. Men konkurransen kan skje også på mange andre måter, enten i tillegg til priskonkurransen eller i stedet for priskonkurransen. Tilgjengelighet, servicegrad og ikke minst produktkvalitet har betydning for etterspørreses, og markedet vil for de fleste produsenter/tilbydere være et lærested, et sted hvor de stadig møter nye utfordringer og får positive eller negative overraskelser. Selv om konkurransen kan skje på mange måter, er det vanlig å gå ut fra at lav pris fører til større etterspørsel enn høy pris, men også at lav pris fører til mindre tilbud enn høy pris.² Spesielt gjelder dette når det er tale om homogene produkter, det vil si produkter som er ens eller lett sammenliknbare for forbrukerne,

Det økonomiske forhold som er av størst betydning for produsentene, er at forbrukerne/etterspørreses som oftest har mange valgmuligheter. Deres behov kan dekkes på forskjellige måter, og hvis de varer eller tjenester de opprinnelig

² Det må her skilles mellom virkningen av regulerte lave priser, og det faktum at konkurransen presser prisene ned mot de marginale produksjonskostninger. I og med at de fleste varer ikke er homogene, vil det i et hvert marked være et spekter av dyre og billige produkter som konkurrerer med hverandre om forbrukernes gunst.

prefererte er blitt for dyre eller ikke tilgjengelige, vil de kunne dekke sitt behov ved å velge ett eller flere substituttprodukter.

Hva som fundamentalt påvirker/styrer forbrukernes etterspørsel vet vi ikke eksakt. Den samlede etterspørsel stiger med økende inntekt, men etter hvert som inntekten blir større, vil spareraten øke. Like viktig er det at etterspørsel-sammensetningen endrer seg med inntektsendringer. Med stigende inntekt vil innslaget av "luksusvarer" øke og nødvendighetsvarenes andel av forbruket vil synke. Produsentene forsøker å påvirke den samlede etterspørsel og etterspørselens sammensetning ved reklame, men hva som til syvende og sist er bestemmende for hvor mye og hva folk kjøper, er høyst usikkert. De sterkeste påvirkningsfaktorer er uten tvil den teknologiske utvikling, som stadig frem-skaffer nye varer og tjenester, og den kulturelle utvikling, som påvirker smak og behag.

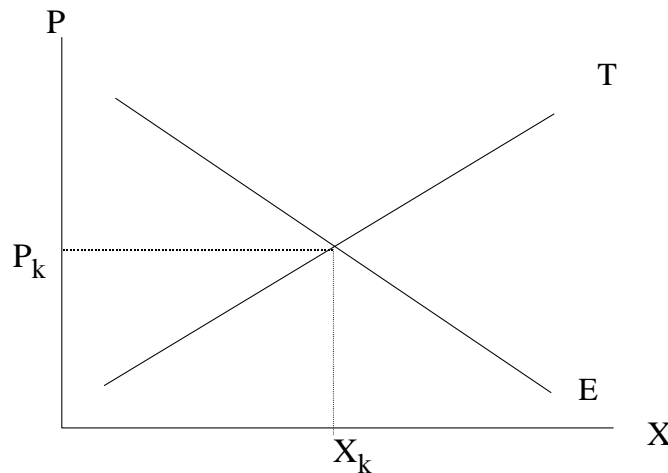
I økonomisk teori legges det vekt på adgangsforholdene i markedet. "Free entry" og "free exit" er forutsetninger for at den konkurranse som forventes, vil kunne finne sted. Like viktig er forutsetningen om forbrukernes suverenitet. Det er når de har frihet til å velge de varer og tjenester som gir dem størst behovs-tilfredsstillelse, og når produsentene ut fra sine interesser bestreber seg på å produsere de varer og tjenester de ønsker å tilby så rimelig som mulig, at markedet sørger for at samfunnets ressurser, "som ledet av en usynlig hånd" (Smith 1776), vil bli anvendt på en samfunnsmessig lønnsom måte.

Fig. 2 gir en tradisjonell fremstilling av et marked. Det antas at etterspørselen etter vedkommende vare eller tjeneste vil øke med fallende pris og at tilbudet vil stige med økende pris. Dette indikeres ved etterspørselskurven E og tilbudskurven T i figuren. Markedsprisen vil bli den pris som sørger for at det er balanse mellom etterspørsel og tilbud, P_k , det vil si der hvor tilbudskurven og etterspørselskurven krysser hverandre. Til markedsprisen P_k vil det bli produsert og omsatt et kvantum som i figuren er markert som X_k . En måte å "forklare" hvorfor markedsprisen dannes der hvor etterspørselskurven og tilbudskurven krysser hverandre, er å påpeke at dersom prisen hadde vært høyere eller lavere enn P_k , ville krefter i markedet ha presset prisen henimot dette nivå. Hvis nemlig prisen er lavere enn P_k , vil det være forbrukere som ikke får dekket sin etterspørsel dekket, selv om de er villig til å betale det det koster å produsere varen. Disse ville ha bydd mer enn den pris som gjelder, inntil de får dekket sin etterspørsel, så lenge prisen ligger under etterspørselskurven, dvs. så lenge prisen er lavere enn etterspørernes marginale nytte av vedkommende vare.

Hvis prisen i utgangspunktet er satt høyere enn P_k , vil det være produsenter som ikke får solgt sine varer, og disse produsenter ville da tilby gjeldende vare til lavere pris enn den som gjelder, så lenge prisen er høyere enn deres marginale produksjonskostnader. Disse to motvirkende krefter vil presse prisen mot nivået P_k . Til denne pris produseres et kvantum som "klarerer" markedet. Til denne pris er det ikke lenger etterspørrere som ikke får dekket sin etterspørsel, så lenge de er villige til å betale markedsprisen og heller ingen produsenter som ikke får solgt, så lenge de er villige til å selge til markedsprisen. Det er selvsagt mange flere etterspørrere som hadde meldt seg på markedet hvis prisen hadde vært lavere enn P_k , men da hadde de ikke funnet noen tilbydere. Likeledes ville flere produsenter ha meldt seg dersom prisen hadde vært høyere enn P_k , men da hadde de ikke funnet noen kjøpere.

Tilbudskurven svarer til produsentenes marginale produksjonskostninger. Markedsprisen vil dannes der hvor de marginale produksjonskostningene til den minst effektive produsent er lik den marginale grensenytte av produktet for den minst interesserte etterspørrer.

Figur 2: Et marked med tilbud og etterspørsel

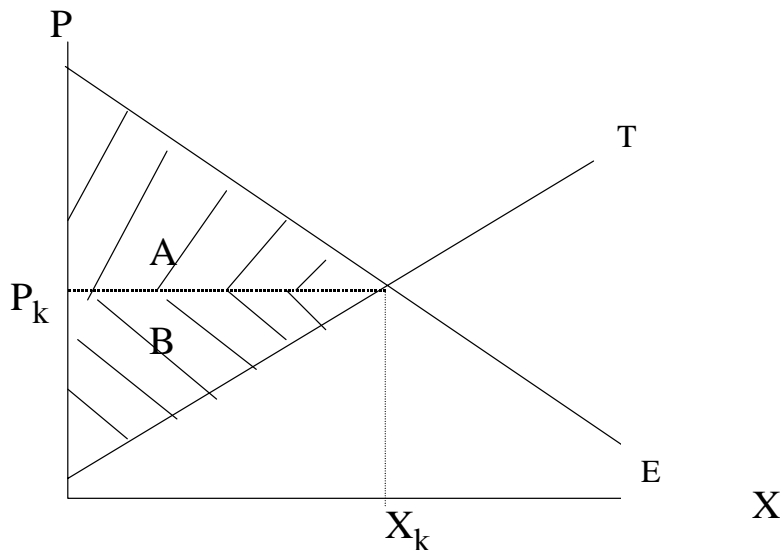


Denne prisdannelse, som skjer automatisk i alle "frie" markeder, fører for det første til, som nevnt, at markedet blir "klarert". Dette er en egenskap ved markedet som ofte blir oversett eller undervurdert. Uten en klarerende markeds-

pris må samfunnet enten akseptere køer, salgskvoter eller andre rasjoneringsmekanismer.

Dessuten er det vanlig å påpeke at markeder med konkurranse skaper et velferdsoverskudd. For det første får alle etterspørerne varen til markedspris, selv om de hadde vært villige til å betale mer, dersom de hadde vært nødt til det. Det skapes et såkalt "forbrukeroverskudd", A, som er markert i fig. 3. Tilsvarende er det i fig. 3 markert et "produsentoverskudd", B, som indikerer et tilsvarende velferdsoverskudd som tilfaller produsentene, ved at de får solgt varen til en høyere pris enn de egentlig hadde vært i stand til og villige til, dersom det hadde vært nødvendig. Summen av forbrukeroverskuddet og produsentoverskuddet anses som et mål for den samlede samfunnsmessige velferdsgvinst ved å produsere og omsette gjeldende vare.

Figur 3: Velferdsgvinster ved markedsløsningen



Denne meget korte fremstilling av markedets velferdskonsekvenser, som ofte kalles den "neoklassiske" forklaring, kan suppleres med en mer dynamisk oppfatning, den "østerrikske". Etter denne oppfatning, som i første rekke har vært fremført av flere østerrikske økonomer, blant dem Joseph A. Schumpeter (Schumpeter 1993) og F.A. Hayek (Hayek 1976), legges større vekt på de

dynamiske prosesser som skjer i markedet. Det er etter dette syn
entreprenørenes/innovatørenes/gründernes rolle som er viktig. Dette er
mennesker som stadig prøver noe nytt, søker å finne nye produkter, nye
distribusjonskanaler. De konkurrerer egentlig ikke med andre produsenter i
kampen om forbrukerne, samtidig som de tar markedsprisen for gitt. De søker å
utvikle og markedsføre nye produkter som de er alene om, for å oppnå
monopolpris og monopolprofitt. Dersom de lykkes vil de bestrebe seg på å
opprettholde denne monopolpris så lenge som mulig. Det som til syvende og sist
bevirker at deres monopolstilling og monopolprofitt ikke vil vare evig, er at
andre produsenter etter hvert vil forsøke å etterlikne de suksessfulle entre-
prenørene, noe som vil presse prisen på det nye produktet ned mot et nivå som
svarer til de marginale produksjonskostningene, og et nytt likevektspunkt vil
danne seg. I følge de østerrikske økonomer er det den læreprosess som i
realiteten foregår, som er den viktigste forklaring på økonomisk utvikling og
økonomisk vekst.

Det har vært vanlig å fremholde at de velferdsgevinster markedsmekanismen
kan lede til, bare er garantert dersom konkurransen er "perfekt". Det må være
mange konkurrenter og ingen av dem må ha makt til å kunne bestemme prisene.
De må være atomistiske pristakere, og ikke prissettere. Det må være åpenhet i
markedet. Alle må vite alt om tilbud og etterspørsel. Det må heller ikke være
informasjonsskjevheter.

Det er åpenbart at få, kanskje ingen markeder er perfekte i denne forstand. Det
vil ofte være et begrenset antall produsenter/tilbydere. De som finnes kan
dessuten være lite interessert i å konkurrere. De kan synes det er bedre med fred
og fordragelighet.³ De kan endog ha inngått en eksplisitt eller en stilltiende
avtale om ikke å angripe hverandre.⁴ Forbrukerne/etterspørerne kan være dårlig
informert om de tilbud som faktisk foreligger eller de kan være uinteresserte (lite
prisbevisste). Enda viktigere er trolig eksistensen av offentlige reguleringer som
svekker adgangsmulighetene til markedene.

³ "Young Cassius has a lean and hungry look. I like fat men around me". Shakespeare
Julius Caesar.

⁴ Det er vanlig å vise til at Adam Smith påpekte dette allerede i *Wealth of Nations*:
"People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but
the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise
prices".

Selv om det i økonomisk teori har vært vanlig å presisere at det kun er den perfekte konkurranse som garanterer de velferdsgevinster som er omtalt ovenfor, tilsier konkurransepolitisk praksis og erfaring at det store skillet ikke går mellom perfekt konkurranse og imperfekt konkurranse, men mellom konkurranse og fravær av konkurranse. Det er viktig å sørge for at det er en viss konkurranse på de forskjellige markedet, men ikke nødvendigvis like viktig at konkurransen er "perfekt".

Det at konkurransen ikke er perfekt, er noe annet enn at det eksisterer det som kalles markedsimperfeksjoner (market failures). Markedsimperfeksjoner har sammenheng med eksistensen av negative eksternaliteter (social costs). Miljøskader er den vanligste illustrasjon på negative eksternaliteter. Det økonomiske poeng er at produksjon og distribusjon av varer eller tjenester som er lønnsomme for produsentene og nyttige for forbrukerne, samtidig kan virke skadelig for andre. Disse skadene vil vanligvis ikke inngå i produsentenes og forbrukernes privatøkonomiske lønnsomhets- eller nyttekalkyle. Når der foreligger sosiale omkostninger (negative eksternaliteter), vil derfor markedet ikke uten videre lede til samfunnsøkonomisk lønnsom ressursbruk. Det samme forhold gjør seg gjeldende hvis vi står overfor såkalte fellesgoder (public goods). Det er varer som kan brukes av mange uten at produksjonsomkostningene stiger (de er "non rivalrous") og som det samtidig ikke er lett å få forbrukerne til å betale for bruken av (de er "non excludable"). Det er vanlig teori at eksistensen av positive eksternaliteter, det vil si når vi har å gjøre med fellesgoder, kan føre til at investeringer som ville ha vært lønnsomme for samfunnet å gjennomføre, allikevel ikke blir realisert fordi investor ikke klarer å få brukerne til å betale. For investor vil den samfunnsmessig lønnsomme investering kunne være privatøkonomisk ulønnsom.

Eksistensen av negative eller positive eksternaliteter oppfattes ofte som begrunnelse for politiske tiltak for å rette opp eller korrigere den ressursallokering markedet ville ha resultert i.

Det synes ikke riktig å anføre at boken bør betraktes som et fellesgode. Boken er verken non rivalrous eller non excludable.⁵ Derimot er det klart etter de politiske uttalelser som er avgitt og som gjengis i det følgende, at støtten til boken og bokmarkedet begrunnes med at boken er en "merit good". Lipsey og

⁵ Dette synes å gjelde hva enten man ser på bokens plass i det økonomiske marked, ellers på dens plass i det intellektuelle marked, "in the marketplace of ideas".

Chrystal skriver i sin lærebok *Positive Economics* (Lipsey & Chrystal 1995) at "merit goods" er varer som myndighetene anser som så viktige at borgerne bør anspores eller forpliktes til å bruke dem. Men forfatterne føyer til at avstanden mellom "merit goods" og paternalisme ofte er meget liten.

ii) Bokmarkedets særtrekk

På mange måter virker det norske bokmarked som andre markeder. Det er mange aktører i markedet. Forlagene konkurrerer med hverandre og forlagene konkurrerer med bokklubbene. Konkurransen er dels en konkurranse om å kunne tilby de beste produktene. Alle forlag er på jakt etter den potensielle bestselger. Det er også en viss priskonkurranse. Også på distribusjonssiden er det en viss konkurranse, til dels mellom bokhandlerne, men i første rekke mellom bokhandlerne og bokklubbene. Bokklubbenes suksess indikerer klart at pris betyr noe for etterspørselen. Bokhandlerne er også utsatt for konkurranse fra andre utsalgssteder, i første rekke fra kioskene.

Etterspørerne har store valgmuligheter. De kan velge mellom mange nye og gamle titler, og de kan kjøpe bøker i kiosker, i spesialforretninger, i utlandet og nå også via internett. Den enkelte bestselger er nok et unikt produkt, men for boken i sin alminnelighet finnes det nær sagt et utall av substituttprodukter. Hvis man definerer markedet som markedet for litteratur, eller hvis man definerer markedet enda videre, som f. eks. markedet for lesestoff eller som markedet for underholdning, er det i praksis ingen grenser for etterspørernes valgmuligheter.

Det norske bokmarked har lenge vært stabilt og lite dynamisk. I den senere tid er det skjedd mye som endrer dette. I første rekke kan det vises til at det har skjedd en betydelig vertikal integrasjon. Forlag har overtatt eksisterende bokhandlere eller etablert sine egne bokutsalg. Det har også foregått en betydelig kjededannelse, dels som følge av den vertikale integrasjon som har funnet sted.

På tross av de forhold som er nevnt ovenfor og andre forhold, som kan gjøre det berettiget å hevde at det norske bokmarked virker som markeder flest, er det allikevel nødvendig å konkludere med at det norske bokmarked er underlagt reguleringer og inngrep som fundamentalt svekker dets evne til å gi de velferdsgevinster som markeder med konkurranse ellers skaper.

Det forhold som mest bidrar til at bokmarkedet avviker fra markedsidealet, er eksistensen av den såkalte bransjeavtalen. Bransjeavtalen er en kartellavtale som

regulerer konkurransen mellom forlagene og mellom bokhandlerne. Desuten er markedet påvirket av flere offentlige "reguleringer". Den viktigste er det politiske vedtak om at salget av bøker ikke er pålagt merverdiavgift, samt de offentlige myndigheters innkjøp av et visst antall av nær sagt alle norske skjønnlitterære bøker som utgis. Bokmarkedet er i tillegg påvirket av flere andre kulturpolitiske reguleringer, bl.a. offentlige bevilgninger til bibliotek og skoler.

Bransjeavtalen inneholder flere bestemmelser som begrenser konkurransen mellom avtalepartnerne, bl.a. en fastprisavtale. Prissamarbeid er forbudt i henhold til Konkurranseloven⁶, men Bransjeavtalen har hittil oppnådd dispensasjon fra dette forbudet ut fra hensynet til avtalens forventede positive kulturelle virkninger. Det er likeledes bokens antatte kulturelle virkninger som ligger til grunn for momsfrirket og de øvrige kulturbevilgninger til bokinnkjøp m.v.

iii) Nærmere om bransjeavtalen og de offentlige tiltak for å støtte bokmarkedet

Bransjeavtalen kom i stand i 1950-årene, etter at forlagene og bokhandlerne, som tidligere var medlem av samme bransjeforening, skilte lag og stiftet hver sin interesseorganisasjon. Avtalen har vært forandret mange ganger, men hovedbestemmelsene har vært ganske stabile.

Avtalen er en avtale mellom de forlag som er medlemmer av Forleggerforeningen på den ene side, og de bokhandlere som er medlemmer av Bokhandlerforeningen på den annen. Partene i avtalen har gjentatte ganger presisert at avtalen er en helhet, som pålegger deltakerne både plikter og som gir dem rettigheter. Det har derfor vært vanskelig for partene selv å få endret avtalen, fordi den anses som et balansert hele. Tilsvarende har en viktig grunn til at forlagene og bokhandlerne har kjempet iherdig mot konkurransemyndighetenes mange forsøk på å endre avtalen i mer konkurransevennlig retning, vært at de foreslåtte inngrep rokker ved avtalens balanse mellom plikter og rettigheter.

Det kanskje viktigste punkt i avtalen er bestemmelsene om den faste bokpris. Om dette heter det i gjeldende avtale (Bransjeavtalen 1999 – 2004):

⁶ Konkurranselovens § 3 – 1.

“Forlagene fastsetter bokens utslagspris. Prisendring kan tidligste skje ett kalenderår etter utgivelsesåret for alle bøker i bokgruppene 2 – 7.....⁷”

Forlagene plikter å påse at den faste bokpris overholdes i alle salgskanaler og for alle bokgrupper

For bokklubber forplikter forlagene seg til å påse at prisdifferansen for deres bøker ikke overstiger 25 prosent av den faste bokpris.”

I tillegg til disse bestemmelser inneholder avtalens punkt om den faste bokpris regler for hvilke rabatter som kan gis og for fellesnedsettelse (Mammutsalg)

Bokhandlerne skal etter avtalen være forlagenes hovedforhandlere. Bokhandlerne forplikter seg til, etter forespørsel fra kundene, å skaffe alle bøker som finnes på lager hos forlagene. Dessuten har bokhandlerne, etter visse regler, plikt til å lagerføre forlagenes bøker, men har til gjengjeld en returret, også på visse vilkår. For bokgruppe 1, skolebøker til grunnskolen og den videregående skole, har bokhandlerne formell enerett til salget. Forlagene kan i prinsippet selge bøker i bokgruppene 2 – 6 direkte til forbruker og distribuere bøker gjennom

⁷ I Bransjeavtalen opereres det med følgende bokgrupper:

Bokgruppe 1. Skolebøker

1.1 Skolebøker for grunnskolen.

1.2 Skolebøker for videregående skole

Bokgruppe 2. Fagbøker og lærebøker

2.1 Lærebøker for høyere utdanning

2.2 Lærebøker for profesjonsmarkedet

Bokgruppe 3. Sakprosa

3.1 Norsk sakprosa for voksne

3.2 Oversatt sakprosa for voksne

3.3 Norsk sakprosa for barn

3.4 Oversatt sakprosa for barn

Bokgruppe 4. Skjønnlitteratur

4.1. Norsk skjønnlitteratur for voksne

4.2 Oversatt skjønnlitteratur for voksne

4.3. Norsk skjønnlitteratur for barn

4.4. Oversatt skjønnlitteratur for barn

Bokgruppe 5. Billigbøker

Bokgruppe 6. Verk

Bokgruppe 7. Kommissjonsbøker, lover forskningsrapporter og tilsvarende

andre forhandlere enn bokhandlere, men i praksis skjer dette bare i begrenset utstrekning.

Bransjeavtalens formål er i avtalen omtalt på følgende måte:

“Bransjeavtalens formål er å fremme kultur- og kunnskapsformidling, stimulere leseinteresse og kunnskapstilegnelse og bidra til å styrke norsk språk og skriftkultur.

Avtalen skal bidra til å opprettholde en effektiv norsk bokutgivelse med bredde i emner og kvalitet.

Avtalen skal videre fremme salg av bøker gjennom en rasjonell distribusjon og et effektivt, desentralisert bokhandlernet, slik at tilgjengelighet og valgfrihet for forbrukerne ivaretas”.

Bransjeavtalen har alltid hatt dispensasjon fra de generelle forbud mot prissamarbeid og prisbinding, forbud som opprinnelig ble gitt ved kongelige resolusjoner fra 1957 og 1960, og som etter 1993 er fastsatt i Konkurranseloven. I forbindelse med den behandling som har funnet sted når dispensasjonen har vært oppe til vurdering, senest i 1998, har norske regjeringer gitt uttrykk for at de anser boken som et vesentlig kulturgode. De politiske myndigheter har lagt “avgjørende vekt på de kultur- og distriktpolitiske hensynene saken reiser, særlig gjelder dette hensynet til å trygge et bredt nettverk av bokhandlere i distriktene, med de positive distrikts- og kulturpolitiske virkningene som følger av dette”.(Det kongelige arbeids- og administrasjonsdepartements brev av 25. mars 1999).

Til grunn for det syn Arbeids- og administrasjonsdepartementet gir uttrykk for i dette brev, ligger et kulturpolitisk syn på bokens stilling. I St. meld. nr. 61, 1991-1992, *Kultur i tiden*, heter det:

“Den norske skriftkulturen er en hjørnestein i vårt kultur- og samfunnsliv, og litteraturen er sentral i folks forståelse og oppfatning av hva som er basis for norsk kultur. Mens underholdningstilbudet fra elektroniske media øker, viser boken seg å holde sin posisjon i formidling av kunnskap, innsikt, erfaring og opplevelse. Men situasjonen for norsk litteratur er langt fra så stabil som titteltall og opplagstall kan få en til å tro. Konkurransen om folks tid fra ulike medier har økt sterkt. Boklesing krever tid og konsentrasjon,

mens andre tilbud kan basere seg mer på underholdningsmomentet. Selv om bokutlånene øker noe, og selv om det selges like mye litteratur som før, viser Markeds- og mediainstituttets undersøkelse “Norsk monitor” at tiden som folk bruker på å lese bøker, har gått noe ned. Andre medier har overtatt en del av folks tidsforbruk, særlig gjelder dette aldersgruppen 8–24 år.

Departementet vil understreke betydningen av å styrke norsk skriftkultur og opprettholde et variert og kvalitetspreget litteraturtilbud. Bokproduksjon og bokdistribusjon må fortsatt ses i et helhetsperspektiv, og man må ved hjelp av bransjens egne kanaler sørge for at boken når frem til det lesende publikum. Spesielt må man stimulere barn og ungdoms språk- og litteraturforståelse gjennom et kvalitativt og levende norsk boktilbud”.

Målene for norsk bokpolitikk skiller seg trolig ikke mye fra de mål som er stilt opp av mange andre lands politiske myndigheter. I forbindelse med utarbeidelsen av sin bokutredning i 1999 mottok således Konkurrencestyrelsen i Danmark en uttalelse fra Kulturministeriet som, på samme måte som i Norge, ga uttrykk for at bøker er “et av de væsentligste kulturgoder. De tjener som medie for opplevelser, for litterær kunst og ikke minst for det danske sprog” og følgelig at en stor omsetning av bøker er kulturpolitisk ønskelig.

Det fremgår av sitatet fra kulturmeldingen fra 1991-92 at norske myndigheter anser bransjeavtalen som et virkemiddel i sin kulturpolitikk. Med utgangspunkt i at Konkurransetilsynet gjentatte ganger har ønsket å trekke tilbake den dispensasjon avtalen har fra det generelle forbud i Konkurranseloven mot prissamarbeid, har bransjen ofte hatt anledning til å forsvare avtalen og forklare dens kulturelle betydning.

Trond Andreassen (Andreassen 2000) har gjengitt bransjens argumenter mot fri bokpris på følgende måte:

- a. Frie bokpriser vil gi dårligere boktilbud for publikum. Dette blir resultatet fordi frie priser vil skape en usikkerhet som gjør det vanskeligere å ha et bredt spekter av bøker på lager. Bredden i boktilbudet vil derved bli innsnevret, fordi faste bokpriser er en forutsetning for at bokhandlerne, spesielt de som driver i mindre lokale markeder, kan ha et bredt utvalg av bøker. Spesielt vil utvalget av fag- og lærebøker bli redusert. Uten faste priser vil bokhandlerne konsentrere seg om å føre de bøker som de vet selger bra.

- b. Fordi salget av skolebøker representerer ca. 50 prosent av det boksalg som skjer hos distriktsbokhandlerne, vil frie priser (og adgang for skolene til å kjøpe bøker direkte fra forlagene) svekke det økonomiske grunnlag for mange distriktsbokhandlere så sterkt at mange må legges ned. Flere lokal-samfunn vil da ikke lenger ha en tilgang til en kvalitetsbokhandel.
- c. Frie priser vil føre til en konsentrasjon om bestselgerbøkene og til en dreining vekk fra norske forfattere og norsk språk.
- d. Det vises til de uheldige erfaringer med frie priser i Sverige. I 1970 ble fastprissystemet på bøker avviklet i Sverige, og den norske bokbransje har vist til at opphevelsen førte til en drastisk reduksjon i antall bokhandlere i Sverige, som i dag har samme antall bokhandlere som Norge, med dobbelt så mange innbyggere. Det blir dessuten vist til at bokprisindeksen i perioden 1975 – 1985 steg sterkere i Sverige enn i Norge.

Utover den argumentasjon som er gjengitt av Trond Andreassen, har de norske forlags forklaring på hvorfor bransjeavtalen vil bidra til at kulturelle mål blir nådd, vært at fastprisen gir dem et økonomisk fundament til å krysssubsidere bokutgivelser som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme, men som bør utgis ut fra hensynet til norsk språk og kultur. På forhånd vet det enkelte forlag ikke hvilke bøker som vil slå an i markedet. Hver bok er i utgangspunktet priset slik at dersom salget når et visst nivå, vil forlagenes fortjeneste bli meget høy. Den høye bokpris vil imidlertid i sin alminnelighet svekke etterspørselen, avhengig av etterspørselastisiteten på bokmarkedet. Den kan generelt være høy, men for de bøker som "alle må ha", bestselgerne, er elastisiteten trolig meget lav. Folk kjøper de populære bøker de må ha til den pris som forlanges, fordi det ikke finnes noe substituttprodukt.

Forlagene frykter at hvis fastprisen, den bindende videresalgsspris, ikke gjelder, vil konkurransen mellom bokhandlerne kunne presse utsalgssprisen ned, spesielt for bestselgerne. Selv om denne priskonkurransen ikke direkte påvirker forlagets egen prissetting, vil konkurransen bokhandlerne i mellom lett kunne slå over i økt press mot forlagene om generelt å redusere prisene, spesielt om å redusere prisen på de bøker som gir ekstra stor fortjeneste. Hvis ett forlag gir etter for et slikt press, vil priskartetlet bryte sammen. Dette vil svekke forlagenes mulighet til å opptre som de kulturinstitusjoner de anser seg for å være. Deres oppfatning av seg selv er at de er bedrifter, men de er også kulturinstitusjoner. De er både børs og katedral.

For bokhandlerne er bransjeavtalens viktigste punkt trolig den enerett, eller prefererte stilling, den gir dem til å forhandle forlagenes bøker. Det kulturpolitiske argument for å gi bokhandlerne denne beskyttede stilling, er en antakelse om at beskyttelsen bidrar til å opprettholde et stort antall bokhandlere og en balansert bokhandlerdekning i de forskjellige landsdeler. Eksistensen av bokhandlere anses som viktig for boksalg, både ved den service bokhandlerne kan yte og de faglige råd de kan gi det bokkjøpende publikum. Det legges bl.a. stor vekt på at forlagenes nye bøker skal være tilgjengelige hos alle bokhandlere som er medlem av bransjeavtalen.

Bransjeavtalen er det bokpolitiske arrangement som har vært mest omstridt, jfr. de norske konkurransemyndigheters forsøk på å få avvirket eller endret ordningen. Men bokmarkedets funksjonsmåte og bokens plass i forbruksmønsteret er dessuten, som allerede nevnt, påvirket av to andre statlige boktiltak. Det ene er vedtaket om frita bøker for merverdiavgift. Det andre er ordningen med statlige innkjøp av ny norsk litteratur. Dessuten kan nevnes diverse støtteordninger som administreres av Norsk Kulturråd, bl. a støtte til utgivelse av norske klassikere, norskproduserte kvalitetstegneserier, kunstnerisk illustrerte barnebøker, nynorsk litteratur, samisk litteratur og litteraturformidling, bl.a. innsatsen for utbredelse av oversatt norsk litteratur i utlandet.

Momsfritaket er, i kroner og ører, det viktigste av disse tiltak. Med en bokomsetning på i alt omlag nær fem milliarder kroner, betyr momsfritaket en årlig finansiell støtte til bokomsetningen på rundt en milliard kroner. Hvem som til syvende og sist drar nytte av denne støtte, er imidlertid usikkert. Det kan være forlagene, som kan holde høyere pris enn de ellers ville kunne. Momsfritaket kan gi bokhandlerne muligheter til å holde høyere avanse enn de ellers kunne. Det er imidlertid blitt hevdet at momsfritaket ikke på noen observerbar måte har ført til at det bokkjøpende publikum får bøkene til en lavere pris enn de ellers hadde måttet betale.

Momsfritak på bøker er ikke en helt vanlig foreteelse, men flere land fritar bokomsetningen for merverdiavgift, bl.a. Storbritannia, men ikke våre naboland Danmark og Sverige.⁸ Det er derimot flere land som pålegger bokomsetningen en redusert merverdiavgift, bl.a. Frankrike og Tyskland. Mens Norge således ikke skiller seg nevneverdig ut i forhold til omverdenen med sitt momsfritak på

⁸ Som nevnt i forordet ble momsplikten på bøker opphevet i Sverige i 2002.

bøker, jfr. tabell 1, er den statlige innkjøpsordning for bøker en unik norsk ordning.

I proposisjonen som lå til grunn for ordningen heter det: “Ved at staten som hovedregel kjøper ett presentasjonseksemplar av all norsk skjønnlitteratur, vil forlagene få økt trygghet, noe som høyst sannsynlig vil være en stimulans for deres aktivitet når det gjelder norsk litteratur”. I proposisjonen ble det umiddelbart føyd til: “ Disse innkjøp må ikke begrense bibliotekenes muligheter for vanlige innkjøp for de kommunale og statlige tilskott” (St.prp. nr. 1, 1964 – 65).

Noen år senere ble det i St. meld. nr. 16 (1968-69) presisert at innkjøpsordningens hovedhensikter var i) å bedre forfatterens økonomiske vederlag for bøkene, ii) å senke bokprisene, iii) å gi forleggere av ny norsk skjønnlitteratur større trygghet og iv) å fremme lesningen av norsk skjønnlitteratur.

Den statlige innkjøpsordning for bøker beløper seg årlig til vel 50 millioner kroner. Det var opprinnelig meningen at ordningen skulle dekke alle bøker som ble utgitt i Norge. Budsjetbegrensninger har imidlertid ført til at bevilgningen ikke strekker til, og at enkelte utgivelser må "nulles", det vil si at de ikke kjøpes inn. Dette har ført til en viss strid og påstander om at ordningen dermed har gitt de etablerte forlag (medlemmene i forleggerforeningen) et konkurransemessig fortrinn, fordi deres bøker sjeldent eller aldri blir nullet ut, men andre forlags bøker oftere lider denne skjebne.

Det kan uansett reises spørsmål om hvilken betydning innkjøpsordningen har hatt. Ordningen er marginal både i forhold til bibliotekenes øvrige ordinære innkjøp, og enda mer marginal i forhold til den samlede bokomsetning. Norsk Kulturråd, som administrerer ordningen, presenterte i oktober 2001 en utredning om virkningene av innkjøpsordningen (Freihow 2001). Da rapporten ble lagt frem, ga forfatteren uttrykk for at ordningen hadde gitt de resultater som var tilsiktet. Det er imidlertid ikke lett å se hvordan denne konklusjonen blir begrunnet.

Innkjøpsordningen kan neppe på noen merkbar måte ha bidratt til å bedre forfatterens økonomiske vederlag, først og fremst på grunn av dens begrensede omfang i forhold til det samlede boksalg,. Ordningen kan heller ikke på noen merkbar måte hatt bidratt til å senke bokprisene. Bokprisene har steget meget sterkt etter at ordningen ble etablert. Ordningen har heller ikke bidratt til å

fremme lesningen av ny norsk skjønnlitteratur. Folks tidsforbruk til lesning av bøker har gått ned, og de bøker folk etterspør ville blitt anskaffet av bibliotekene på grunnlag av deres innkjøpsbudsjetter. Det er dog et faktum at statlige innkjøp i praksis står for hele omsetningen av ny lyrikk. Dette er bøker bibliotekene i stor utstrekning ikke ville ha anskaffet for egne midler, fordi de vet at denne litteratur ikke blir etterspurt av låntakerne.

iv) Hva sier teorien om hvilke virkninger bransjeavtalen og de offentlige bokpolitiske tiltak vil ha?

Formålet med bransjeavtaler og andre statlige bokpolitiske tiltak (momsfritaket og innkjøpsordningen) er klar: Det er å opprettholde den nasjonale bokproduksjon. Men dette målet er igjen begrunnet som et tiltak for å styrke de nasjonale språk, bevare en felles kulturarv og styrke den nasjonale identitet. Målet kan ikke bare være å utgi og trykke bøker, eventuelt bøker som holder visse kvalitetskrav, men å sørge for at lesning av høyverdig litteratur blir stimulert.

Har bransjeavtalen og de øvrige bokpolitiske tiltak hatt de virkninger som ønskes og forventes? Hva er forventningene og hvordan begrunnes de?

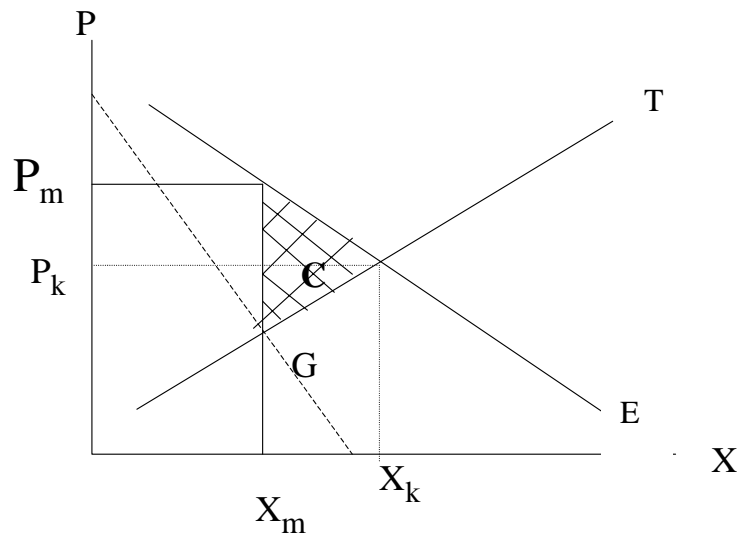
Bransjeavtalen er et priskartell og det er all grunn til å anta at dette priskartellet har omtrent samme virkninger som andre priskarteller: Det fører til høyere pris og lavere samlet produksjon/omsetning enn vi ville ha hatt med mer ordinær priskonkurranse.

I sin uttalelse av 25.3.1999 om bransjeavtalen sier Arbeids- og administrasjonsdepartementet:

“Bransjeavtalen har store konsekvenser for konkurransen og for ressursutnyttelsen i bokmarkedet. Ordningen med et fastprissystem innebærer at priskonkurranse mellom de ulike bokhandlerne elimineres.... Videre påpekes at avtalens regulering av rabattsatser ved forlagenes salg av skolebøker til bokhandlene innebærer en regulering mellom forlagene som reduserer de ulike forlagenes muligheter til å konkurrere om prisvilkår til bokhandlerne....Samlet sett må antas at et slikt system fører til økte omkostninger ved omsetning av bøker og høyere priser enn i et system med konkurranse”.

En illustrasjon av gjeldende teori for monopolers tilpasning i markedet er gitt i fig. 4. Monopolet eller et priskartell vil ikke akseptere markedsprisen, der de marginale produksjonsomkostninger i markedet svarer til etterspørernes grensenytte. Et monopol vil fastsette prisen slik at monolets profitt blir maksimert. Monopolet vil derfor begrense sin produksjon til det volum som sørger for at monolets grenseinntekt ikke blir lavere enn de marginale produksjonskostnadene. Grenseinntekten fremgår av linjen G. Denne faller raskere enn etterspørselskurven, fordi etter som produksjonen øker og prisen synker, vil prisen også gå ned for de allerede produserte kvanta. Der hvor G-linjen krysser T-linjen vil monopolisten tilpasse seg og prisen vil bli P_m .

Fig. 4: Monopoltilpasning i markedet



Denne tilpasning fører som nevnt til et samfunnsmessig velferdstap. Det fremgår ved at summen av produsentoverskuddet og forbrukeroverskuddet vil bli mindre under denne tilpasning, enn under fri markedstilpasning. Tapet er på fig. 4 indikert ved det rutede areal C. En annen måte å forklare det samfunnsøkonomiske velferdstap som oppstår, er å påpeke at monopolisten stanser produksjonen der hans samlede inntekter ikke lenger vokser raskere enn hans produksjonsomkostninger. Det vil da være forbrukere som ikke får vedkommende vare, på tross av at de er villige til å betale en pris for varen som overstiger de marginale produksjonsomkostningene. Dette resultat anses som en form for samfunnsmessig sløsing. Markedet produserer ikke varer som

forbrukerne hadde vært villige til å betale en pris for som helt ut dekker de marginale produksjonskostninger.⁹

Selv om kartellet påfører samfunnet et netto velferdstap ved at summen av forbrukeroverskudd og produsentoverskudd blir mindre enn hvis det hadde vært fri konkurranse, vil forlagene øke sitt produsentoverskudd. Deres påstand er at dette overskuddet setter dem i stand til å utvide produksjonen til å omfatte titler som ut fra ordinære lønnsomhetsbetraktninger ikke ville ha blitt produsert. Påstanden er at selv om kartellets prispolitikk bidrar til å begrense det samlede forbruk av bøker, vil den samtidig medføre at antall titler som blir utgitt er større enn det ellers ville ha vært.

Mens kartellavtalen i følge teorien vil resultere i høyere bokpriser, vil momsfrirket direkte virke til å senke prisene. Momsfrirket reduserer kostnadene og med momsfrirket vil tilbudskurven, T2, bli liggende lavere enn i det ordinære marked, T1. Disse virkninger er indikert i fig. 5. Hvor mye tilbudskurven i praksis vil senkes, og tilsvarende hvor sterkt bokprisene vil gå ned, vil avhenge av konkurranseforholdene på markedet. Med sterk konkurranse vil momsfrirket for det alt vesentlige tilfalle bokkjøperne i form av lavere bokpriser. Med svak konkurranse vil momsfrirket kunne føre til høyere fortjeneste hos forlagene eller bokhandlerne. Enkelte mener at det er dette som i hovedsak har vært virkningen av momsfrirket i Norge.

I fig. 5 er også tegnet inn de forventede virkninger av statlige bokinnkjøp. Umiddelbart vil de statlige bokinnkjøp komme som et tillegg til den øvrige etterspørsel etter bøker i markedet. Dette er i fig. 5 indikert ved at etterspørselskurven, E1, er trukket utover mot høyre. Også denne virkning er vanskelig å kvantifisere. Det er for det første et spørsmål om de statlige innkjøp innvirker på omfanget av de kommunale bevilgninger til bibliotekene. For det andre vil offentlige innkjøp av bøker til bibliotekene bidra til å gjøre bibliotekene mer attraktive, slik at sluttbrukerne, leserne, i større grad velger å dekke sitt behov ved å låne, fremfor å kjøpe. Allikevel synes det rimelig å anta at statlige innkjøp vil virke til at produksjon og omsatt kvantum av bøker går

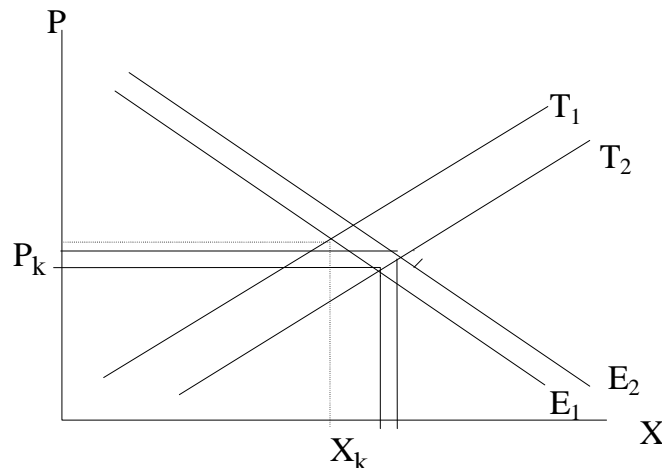
⁹ En rettfærdiggjørelse av monopoltilstander er at selv om monopollet ikke godtar den markedspris som dannes under konkurranse, vil monopollet kunne operere med lavere produksjonskostnader enn mange små produsenter. Det medfører at det ikke kan trekkes noen helt sikker konklusjon mht. hvilke netto velferdsvirkninger et monopol vil ha. En kartellavtale har imidlertid monopollets prisvirkninger, men kartellet har ikke de samme kostnadsreducerende muligheter som monopol har.

opp. Prisivirkningene vil imidlertid være usikker. Avhengig av de faktiske omstendigheter kan innkjøpsordningen resultere i at bokprisene blir høyere enn de ville ha vært uten noen innkjøpsordning, men med den økte etterspørsel de statlige innkjøp skaper, vil den samlede omsetning allikevel øke.

Under alle omstendigheter synes det klart at de statlige bokinnkjøp bare representerer en måte å finansiere bibliotekenes anskaffelser på, og at ordinære kommunale og statlige bevilgninger direkte til bibliotekene beløpsmessig er av langt større betydning.

Figurene 4 og 5 illustrerer et resonnement. Hvor sterke kvantums- og prisutslagene vil være på det norske bokmarked, vil avhenge av hvordan det kjøpende publikum reagerer på prisendringer. Det er ikke gjort noe forsøk på empirisk å kvantifisere hverken i hvilken grad bransjeavtalen har medvirket til å holde bokprisene oppe eller i hvilken grad de høyere bokpriser påvirker den samlede bokomsetning i negativ retning.¹⁰ Generelt blir det antatt at boketterspørselen i sin alminnelighet er relativt prisfølsom, men for visse bøker (bestselgere) og til visse tider (i forbindelse med julehandel o.l.) vil priselastisiteten for de bøker "alle må ha", trolig være meget lav.

Fig. 5: Pris- og kvantumsvirkninger av momsfristak og statlige bokinnkjøp



¹⁰ Som indikert ovenfor er det etter at denne utredning i hovedsak er ferdigstilt, publisert en utredning som tyder på at momsfristaket for bøker ikke har hatt noen påviselige prissenkende effekter. (Ringstad og Løyland 2002)

I Danmark er det imidlertid gjort et forsøk på å estimere priselastisiteten for bøker. På bakgrunn av data for perioden 1973-91 ble det estimert (Hjorth-Andersen 1996) at priselastisiteten for bøker generelt lå på -1,5. Det vil si at boksalget vil stige med 1,5 prosent hvis prisene senkes med en prosent, og omvendt: Hvis prisene økes med en prosent, vil boksalget synke med 1,5 prosent.

I sin konkurranseredegjørelse for 2000 presenterte Konkurrencestyrelsen i Danmark fire scenarier for utviklingen på det danske bokmarked dersom fastprisordningen blir avvirket (Konkurrenceredegjørelsen 2000). Konkurrencestyrelsen understreker den usikkerhet disse scenarier er forbundet med, men mener allikevel at den faktiske utvikling av et fritt bokmarked vil ligge innenfor de grenser scenariene antyder.

I konkurranseredegjørelsen heter det:

"I to av scenariene antages frie bogpriser at føre til mere eller mindre uændrede gennemsnittspriser. Det kan forekomme, hvis koncentrationen i detailledet fortsætter uændret, og der ikke kommer væsentlige nye aktører på markedet. Scenariene indebærer således, at konkurrencepresset i branchen ikke skærpes vesentlig på kort sikt. Der vil komme en viss ændring i de relative priser, således at de mest solgte bøker bliver lidt billigere, og de mindst solgte bliver lidt dyrere. Scenariene svarer til, hvad man oplevede i Storbritannien efter bortfaldet af faste bogpriser.

I de to andre scenariene medfører frie bogpriser et gennemsnitligt prisfald på 10 - 15 pct. Det forudsætter at frie bogpriser medfører en skærpelse af konkurrencesituationen på bogmarkedet. Scenariet er sandsynligt, hvis væsentlige nye aktører melder sig på markedet og tager konkurrencen op med de etablerede salgssteder. Scenariet svarer til, hvad det skete i fx Frankrig, dog i en kort periode, og til dels i Sverige."

Konkurrencestyrelsen presenterte følgende fire scenarier for å illustrere virkningen av en opphevelse av den faste bokpris:

	<u>Uendrede gjennomsnittspriser</u>	<u>Gjennomsnittlig prisfall 10 - 15 prosent</u>
	Solgte bind i alt: + 6 %	Solgte bind i alt: + 16 %
Lav	Smale titler: - 3 %	Smale titler: - 2 %
prisfølsomhet	Bokomsetning: + 4 %	Bokomsetning: + 5 %
	Antall bokhandlere - 2%	Antall bokhandlere: - 8 %
.....		
	Solgte bind i alt : + 8 %	Solgte bind i alt: + 22%
Sterkere	Smale titler: - 5 %	Smale titler: + 5 %
prisfølsomhet	Bokomsetning: + 6 %	Bokomsetning: + 11%
	Antall bokhandlere - 1 %	Antall bokhandlere - 4 %

Opphevelsen av fastprisordningen vil etter disse scenarier føre til en økning i antall solgte bind på mellom 6 og 22 prosent, og en økning i den samlede bokomsetning på mellom 4 og 11 prosent. Under tre av scenariene vil antall solgte smale titler gå ned, men i scenariet med sterk konkurranse og sterk prisfølsomhet vil den generelle vekst i bokmarkedet også føre til økt salg av smale titler. I følge alle scenariene vil antall bokhandlere gå ned. I den norske bransjeavtalen legges det sterk vekt nettopp på å motvirke nedgang i antall bokhandlere, og på å opprettholde et betydelig nett av fullassorterte bokhandlere. Det tas sikte på å unngå en utvikling som innebærer at flere lokalsamfunn ikke skal ha adgang til en kvalitetsbokhandel.

Det synes å være to hovedbegrunnelser for dette målet. Den ene er at eksistensen av lokale bokhandlere menes å ha en sterk og positiv innvirkning på bokomsetningen, særlig på omsetningen av kvalitetsbøker. Det foreligger ingen kvantitative beregninger av sammenhengen mellom eksistensen av fagbokhandlere og det samlede "bokforbruket". Det må formodes at tilstedeværelsen av en fullassortert kvalitetsbokhandel har en positiv innvirkning på boksalg. Men det synes ikke urimelig å anta at bokhandelens tilstedeværelse i markedet spesielt øker kundenes valgmuligheter, men kanskje ikke i like stor grad påvirker kjøpsbeslutningen. Denne konklusjon underbygges av at knapt 20

prosent av de bøker folk skaffer seg, er bøker de selv har kjøpt i bokhandelen. En like stor andel av den samlede bokanskaffelse, knapt 20 prosent, utgjøres av bøker mottatt som gaver (Andreassen 2000). Tilsvarende andeler av den samlede bokanskaffelse, knapt 20 prosent, skjer i form av biblioteklån og ved kjøp i bokklubb).

Man kan ikke se bort fra et visst innslag av impuls kjøp som følge av folks "tilfeldige" besøk i bokhandelen. Det må likevel være grunn til å anta at slike impuls kjøp av bøker ville være vesentlig større hvis bøkene var til salgs f. eks. i dagligvareforretningene og i varehus som de fleste besøker hver dag eller i alle fall regelmessig.

Det andre argumentet for å kanalisere en så stor del av boksalg gjennom bokhandelen som mulig, og dermed for betydningen av å opprettholde en stor bokhandeldekning i distriktene, er at bokhandelen vil tilby potensielle kjøpere et bredere tilbud av kvalitetslitteratur og at den med sitt kvalifiserte personale vil være i stand til å veilede kundene til å foreta de bokkjøp som vil tilfredsstille dem, ut fra deres erklærte interesser og preferanser.

Liknende argumenter fremføres i Danmark. Bogbranchens Fællesråd uttaler om behovet for kundeveiledning (Konurrencestyrelsen, *Bogbranchens erhvervs-vilkår*, 1999):

"Det er en generell erfaring, at al handel med bøger kræver en særlig holdning og viden i detailledet. Bøger er vidensbaserede produkter, som forudsætter en grundleggende kompetence for at kunne disponere og tilrettelægge et varesortiment og vejlede kunderne. Bøger er sensitiv kultur-vare, hvis distribution naturligvis krever almindelige forretningsmæssige vilkår, men en basal viden om indholdet skal også være til stede for at indfri kundernes forventninger".

Konurrencestyrelsen gjengir i samme publikasjon følgende uttalelse fra informasjonssjef Poul Guldborg i Dansk Supermarked:

"Vi mener ikke, det er nødvendigt at ansætte en faguddannet boghandler. Vi har jo heller ikke ansatt ernæringssekspertter til at vejlede folk i, hvordan de skal behandle deres mad. Og her kan der i hvert fald være en større risiko (for farlige salmonella- eller camfylobacter-bakterier) end ved at læse en bog".

III Bokmarkedets rammevilkår i Norge og enkelte andre land

Det fremgår av det som er anført ovenfor at bokmarkedets funksjonsmåte i Norge er påvirket både av bransjens egne reguleringer og av en serie med offentlige kulturpolitiske tiltak. Det samme er tilfelle i de fleste andre land. Når man skal forsøke å sammenlikne rammevilkårene i Norge med dem som gjelder i andre land, må man imidlertid som første tilnærming se på et mindre antall sentrale virkemidler. Tabell 1 viser hvorledes rammevilkårene er i en rekke land hva angår fire forhold:

- a. hvorvidt det eksisterer såkalt forleggereksklusivitet, det vil si at forlagene har enerett til å levere bøker til bokhandlerne,
- b. hvorvidt det foreligger bokhandlereksklusivitet, det vil si at bokhandlerne har enerett til å forhandle forlagenes bøker,
- c. hvorvidt det foreligger en kartellavtale om faste priser og
- d. hvorvidt bøker er pålagt merverdiavgift eller ikke.

Tabell 1 Bokmarkedets rammevilkår¹¹

	Forlegger eksklusivitet	Bokhandler eksklusivitet	Fastprisavtale	Moms på bøker
Norge	nei	ja ¹²	ja	0
Danmark	ja	ja ¹³	ja	25
Sverige	nei	nei	nei	25
Finland	nei	nei	nei	8
Storbritannia	nei	nei	nei	0
Frankrike	nei	nei	ja ¹⁴	5,5
Tyskland	nei	nei	ja	7
USA	nei	nei	nei	x ¹⁵

Det fremgår av tabellen at bokmarkedets rammevilkår varierer mellom de enkelte medlemsland i EU. Det har sammenheng med at Roma-traktaten opprinnelig ikke dekket kulturpolitikken. Etter Maastricht-avtalen er kulturspørsmål behandlet i Roma-avtalens § 128. Etter denne paragraf er det en oppgave for fellesskapet å arbeide for kulturell vekst i medlemslandene og for beskytte den europeiske kulturarv.

¹¹ Kilder: *Bogbranchens erhvervsvilkår*, Konkurrencestyrelsen, 1999, Trond Andreassen, *Bok-Norge*, SOU 1997:141, *Boken i Tiden*.

¹² For skolebøker.

¹³ Danmark har nylig endret lovreglene og fra 1. januar 2001 har dagligvareforretninger adgang til å selge bøker under en viss pris.

¹⁴ Lovbestemt. Dette har trolig følgende forklaring: EU-kommisjonen var i slutten av 1980-årene av den oppfatning at den engelske fastprisavtale for bøker (se kapittel V,c) var i strid med Roma-avtalens konkurranseregler (artikkel 85,i). Kommisjonens kjennelse ble imidlertid appellert og domstolen godtok i 1992 appellen og kritiserte herunder Kommisjonen for ikke å ha lagt tilstrekkelig vekt på de vurderinger som den engelske Restrictive Practices Court hadde gjort i 1962 da den godtok den engelske bransjeavtale. Den engelske bransjeavtale ble imidlertid sagt opp av forlagene i 1995, men allikevel vurdert på nytt av Restrictive Practices Court i 1997. Dommeren fant da at den var i strid med almenhetens interesse og påbød avtalen avvirket. For å unngå at EU-kommisjonen etter dette skulle slå ned på tilsvarende avtaler i andre land, ble den tilsvarende franske avtale lovbestemt. Andre land, bl.a. Østerrike og Tyskland, har på tilsvarende måte lovfestet sine nasjonale bransjeavtaler, eller er i ferd med å gjøre det (Fjeldstad 2001).

¹⁵ De enkelte stater har egne regler for merverdiavgift, omsetningsavgift eller salgsskatt og eventuelle bestemmelser om unntak fra de generelle regler.

Opprinnelig tok Kommisjonen skritt for å få avviklet eller dempet ned de fastprisavtaler som eksisterte i medlemslandene, bl.a. den såkalte Net Book Agreement i Storbritannia og Irland. Men EUs politikk endret seg, og i 1995 godtok EU-domstolen Kommisjonens vedtak om å unnta den da gjeldende engelske fastprisavtale fra Romatraktatens generelle forbud mot prissamarbeid.¹⁶

EUs prinsipielle linje var at det enkelte medlemsland måtte ta stilling til eventuelle fastprisavtaler og liknende kartellarrangementer. Kommisjonen har imidlertid krevd at medlemslandene praktiserer fastprisavtaler på en måte som ikke er til hinder for salg av bøker over landegrensene. Hva angår statsstøtte til kulturelle aktiviteter, anses også den å falle utenfor Romatraktatens rekkevidde, og EU har i praksis ikke blandet seg inn i de enkelte medlemslands støttetiltak overfor film, bøker, tidsskrifter, plater og museer. Selve momsnivået på kulturaktiviteter anses imidlertid for en sak av felles EU-interesse, og det arbeides for å få til en viss tilnærming av satser som i dag anvendes. Det er således for tiden et mål for Kommisjonen å få til en harmonisering av medlemslandenes merverdiavgift på bøker, antakelig på dagens franske nivå, 5,5 prosent. Men land som i dag har fritak for bøker fra merverdiavgiften, som Storbritannia, forutsettes å kunne beholde fritaket (SOU 1997:114)

Den statlige innkjøpsordning er en norsk spesialitet. En slik ordning eksisterer i hvert fall ikke i de øvrige skandinaviske land, heller ikke ellers i Europa eller i USA

Et forhold av vesentlig betydning for bokmarkedets virkemåte er de opphavsrettslige regler som gjelder. Bernkonvensjonen av 1889 (Greco 1997) fastslår at enhver forfatter i et land som har sluttet seg til konvensjonen vil ha sine opphavsrettslige interesser beskyttet i alle tilsluttede land. EU-domstolen har i flere kjennelser slått fast at opphavsrettslig beskyttede verk er å betrakte som varer eller tjenester, og EU tar sikte på å oppnå større grad av konvergens mellom medlemslandenes copyrightlovgivning.

Et uavklart konkurranserettslig spørsmål er hvor langt nasjonal opphavsrettslig beskyttelse og Bernkonvensjonen kan anvendes for å stanse såkalt parallellimport. Når en bok er utgitt i ett land, kan da forfatteren eller utgiveren hindre at

¹⁶ Den engelske fastprisavtalen, NBA, er nærmere omtalt i avsnitt V,c. Se ellers fotnote 14.

den nasjonale utgavne importeres til tredjeland, i konkurranse med de utgaver av samme bok som er utgitt der i henhold til avtale med den nasjonale utgiver?¹⁷

¹⁷ Dette spørsmål er ofte aktuelt på forskjellige varemarkeder, f. eks. markedet for jeans, toilettartikler og på platemarkedet.

IV Utviklingen av boksalget i Norge

Vi minner om at de bokpolitiske tiltak som er iverksatt i Norge, hvorav de viktigste er bransjeavtalen, momsfrirket for bøker og innkjøpsordningen, er begrunnet med et kulturpolitisk ønske om å styrke bokens stilling i samfunnet. Norsk skriftkultur anses som en hjørnestein i vårt kultur- og samfunnsnivå, og et variert og kvalitetspreget tilbud av bøker er av stor viktighet for å nå dette målet. I hvilken grad kan man si at de støttetiltak som er iverksatt har bidratt til at de overordnede mål er blitt nådd? Tabell 2 gir tall for bokomsetningen i Norge fra 1970 til 1999.

Tabell 2: Bokomsetningen i Norge. Mill. løpende kroner

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1999
Medlemsforlag	195	438	878	1399	1970	2360	2846
Andre forlag					439	595	628
Bokklubber					469	870	1091
Import					184	283	351
Bokomsetning i alt	305	697	1385	2372	3062	4108	4916

Kilde: Bransjestatistikk fra Forleggerforeningen

Det sentrale poeng, som fremgår av tabellen, er at tallene er blitt større. Den samlede bokomsetning var i 1999, målt i løpende kroner, 16 ganger høyere enn i 1970.

Et annet forhold som fremgår av tabell 2, er at det har skjedd forskyvninger innbyrdes mellom de forskjellige produsentgrupper. Forlag som er medlemmer av Den norske forleggerforening står for mesteparten av produksjonen, mens deres rolle er gradvis blitt noe redusert. Tidlig i den periode tabellen dekker, sto medlemsforlagene for noe mer enn 60 prosent av av boksalget. Mot slutten av perioden hadde medlemsforlagene en markedsandel på noe under 60 prosent. Bokklubbene gjorde imidlertid sin entre på det norske bokmarked i 1950-årene og hadde allerede i 1970 opparbeidet seg en betydelig markedsandel. På samme måte som i mange andre land synes bokklubbene å nå en markedsandel på noe over 20 prosent, men ikke mye over dette nivået. De forlag som ikke er medlemmer av Forleggerforeningen, og som nå står for 13 - 14 prosent av markedet, begynte å gjøre seg gjeldende noe senere enn bokklubbene. Det er i alle fall klart at "medlemsforlagene" før 1970 hadde en atskillig mer dominerende stilling i markedet enn i våre dager. Import av bøker trykt i utlandet

svarer nå for ca. 7 prosent av den samlede omsetning, og direkte import har hatt en svakt stigende andel av det samlede boksalg, noe som formodentlig avspeiler publikums økte språkferdigheter. Omsetningstallene omfatter ikke utenlandske bøker kjøpt av norske forbrukere i utlandet. Omfanget av dette bokkjøpet må imidlertid antas å være av lite omfang.

I forhold til de kulturpolitiske mål som myndighetene har stilt opp, må det antas at de forskyvninger som har funnet sted, og som fortsatt finner sted på bokmarkedet hva angår produsentstrukturen, ikke vil være av særlig interesse. Hvis målet om et variert tilbud av kvalitetsbøker blir nådd, synes det liten grunn til å tro at myndighetene vil være opptatt av eller bekymret over at produksjonen og salget forestås av andre enn dem som tidligere dominerte markedet.

Tabell 2 viser at boksalget alt i alt er 16 ganger høyere i 1999 enn i 1970, når vi måler i løpende kroner. Er dette et stort boksalg, og er utviklingen tilfredsstillende, ut fra de mål som er stilt opp?

De løpende verdital for bokomsetningen deflatert med den vanlige konsumprisindeks, indikerer at realomsetningen av bøker har noe mer enn fordoblet seg i den samme periode, fra 1970 til 1999. Bokomsetningen har, målt på denne måte, steget en tanke raskere enn det private forbruk.¹⁸

Noenlunde samme inntrykk gir Statistisk Sentralbyrås forbruksundersøkelser, som er gjengitt i tabell 3.

Tabell 3 Husholdningenes forbruksutgifter i alt og til bøker. Utgift pr. husholdning pr. år. Løpende priser

	Total forbruksutgift (kroner)	Utgifter til bøker (kroner)	Bokutgifter i prosent av samlet forbruksutgift
1973 (1973-priser)	36 832	257	0,7
1983-85(1985-priser)	114 757	849	0,7
1997-99(1999-priser)	249 685	1 749	0,7

Kilde: Statistisk Sentralbyrås forbruksundersøkelser

¹⁸ Dette gjelder enten man ser på realveksten i husholdningenes forbruksutgifter eller på det private forbruk i alt, medregnet det private forbruk som blir finansiert over offentlige budsjetter.

Tabellen viser at husholdningenes bokutgifter, iallfall fra 1973 til slutten av 1990-årene, har ligget på et stabilt nivå og utgjort 0,7 prosent av husholdningenes samlede forbruksutgifter.

Det er imidlertid et stort problem at vi ikke har noen egen prisindeks for bøker. Spørsmålet er om husholdningene for sine utlegg får like mye "bøker" som tidligere.

En annen måte å indikere bokmarkedets omfang på, og bokmarkedets utvikling, kan derfor være å se på antall bøker solgt. I tabell 4 gjengis de samlede salgstall for 1979 og 1986, samt salgstallene for Forleggerforeningens medlemmer for 1999.

Tabell 4 Antall solgte bøker i Norge

	1979	1986	1999
Fra medlemsforlag	17 712 000	17 622 000	17.255.000
Fra andre forlag	6 941 000	6 600 000	
Fra bokklubber	3 750 000	6 400 000	
Importerte bøker	3 750 000	3 300 000	
I alt	32 153 000	33 922 000	

Kilde: Forleggerforeningens bransjestatistikk

Tabell 4 gir et ganske annet bilde enn det man får av tabell 3 og når man anvender den generelle konsumprisindeks for å finne realverdien på bokomsetningen. Samlet antall solgte bøker har ikke økt fra 1979 til 1986, og ut fra salgstallene for de forlag som er medlemmer av Forleggerforeningen må en kunne anta at antall solgte bøker heller ikke er steget i årene etter 1986. Tabell 4 indikerer at den alminnelige konsumprisindeks i betydelig grad undervurderer den faktiske prisstigning på bøker.

Ytterligere en måte å angi bokmarkedets størrelse på og dets utvikling, er å se på antall titler produsert i det enkelte år. Dette angis i tabell 5, som viser hvor mange nye titler som ble publisert i 1970, 1980, 1990 og i 1996. Tabellen omfatter norsk skjønnlitteratur for voksne og oversatt skjønnlitteratur.

Tabell 5 Antall nye skjønnlitterære titler

	Norsk litteratur	Oversatt litteratur
1970	136	80
1980	175	106
1990	225	143
1996	275	244

Kilde: Forleggerforeningens bransjestatistikk

Tabell 5 omfatter imidlertid bare 13-14 prosent av alle titler produsert. I tillegg til nye skjønnlitterære titler kommer opptrykk av eldre titler, skole- og andre undervisningsbøker, fagbøker, bøker for barn o.a. Det synes å være en klar tendens i retning av at opplag pr. tittel går ned. I 1970 var gjennomsnittsoplaget for ny norsk skjønnlitteratur for voksne 3700. I 1996 var gjennomsnittsoplaget 2700. Dette er en viktig årsak til at bokprisen antakelig har steget vesentlig sterkere enn det alminnelige prisnivået.

De bokpolitiske mål som er gjengitt gjelder primært ikke omfanget av bokomsetningen, men boklesningen. Departementet ønske om å styrke norsk skriftkultur oppfylles ikke ved at bøker omsettes, men ved at de leses. Foreliggende målinger av folks tidsforbruk viser klart at den tid folk bruker til å lese bøker, går ned. Tabell 6 viser hvor mye tid som gjennomsnittlig pr. dag brukes til forskjellige massemedier.

Tabell 6 Tid brukt til forskjellige massemedier. Minutter pr. dag. 1991 –1999

Medium	1991	1995	1996	1997	1998	1999
fjernsyn	114	124	117	119	119	134
radio	106	99	84	87	83	93
CD ol	40	31	30	36	33	34
aviser	39	40	38	36	33	34
hjemme-PC	-	9	11	12	13	18
bøker	14	12	12	10	10	11
video	8	5	7	6	6	6
ukeblad	8	6	6	5	5	5
tidsskrift	6	5	5	4	4	2
tegneserieblad	3	3	2	2	2	2
minutter i alt	338	334	312	317	309	339

Kilde: Trond Andreassen, Bok-Norge, 2000

Folks samlede tidsforbruk på massemedier synes ikke å ha endret seg betydelig i løpet av 1990-årene, men tilbudet er blitt vesentlig bredere. Tabellen viser to klare vinnere om folks oppmersomhet over det tiår tabellen dekker: Fjernsyn og bruken av PC-er, som tar en større andel av folks tid. Det er mange små tapere, men ingen stortapere. Av taperne kan nevnes, radio, musikkanlegg, aviser, og også bøker og kanskje spesielt tidsskrifter.

De målinger som ligger til grunn for tallene i tabell 6 bekreftes av Statistisk Sentralbyrås statistikk over husholdningenes forbruksutgifter. Mens boksalget i alt, målt i faste priser med konsumprisindeksen som deflator, over lang tid hadde vokst minst like raskt som det private forbruk, har boksalget ikke holdt tritt med folks forbruksutgifter til fritidssysler og underholdning. Dette fremgår av tabell 7.

Tabell 7 Boksalget i alt og husholdningenes utgifter til fritidssysler og underholdning. Faste priser. 1970=100.

	Boksalg	Utgifter til fritid og underholdning
1970	100	100
1980	198	195
1990	217	286
1996	243	391
1999	..	459

Kilde: Forleggerforeningens bransjestatistikk og Statistisk Sentralbyrå.

Tabellen viser at spesielt i de siste 10-årene så har boksalget ikke vokst i takt med folks forbruksutgifter til slike formål som konkurrerer med boken om deres oppmerksomhet.

Det kan stilles spørsmål om folks reduserte tidsforbruk på bøker har sammenheng med sammensetningen av boksalget. Tabell 8 viser salget fra forlag som er medlemmer av Forleggerforeningen fordelt på hovedtyper.

Tabell 8 Boksalgets fordeling på boktyper (Prosent av samlet salg)

	Skole- og lærebøker	Skjønnlitteratur	Verker
1970	34,4	37,0	28,6
1980	32,8	40,2	27,0
1990	45,8	39,5	14,7
1996	43,4	48,4	8,2

Kilde: Forleggerforeningens bransjestatistikk

Tabellen viser at leksikonmarkedet ”brøt sammen” på 1980-tallet. Dette kan forklares med at flere har adgang til opplysninger på nettet, enten via kontor-PC eller hjemme-PC. Hvis denne forklaring er riktig kan det være at tidsforbruk-tallene som er gjengitt i tabell 6 til en viss grad overvurderer nedgangen i tidsforbruket på skjønnlitterære bøker, og at nedgangen skyldes at bruken av leksika er erstattet med bruk av internett. Nedgangen i tidsforbruket på tidskrifter kan ha samme forklaring.

En foreløpig summarisk vurdering av det norske bokmarked og dets utvikling kan være:

- Det samlede boksalg har verdimessig holdt tritt med forbruksutviklingen generelt.
- Antall solgte bøker har vært omlag uendret fra 1970 til i dag.
- Det har skjedd betydelige endringer i boksalgets sammensetning, med sterk vekst for skole- og lærebøker¹⁹ og skjønnlitteratur, men sterk nedgang for verker.
- Antall nye titler har økt, men opplagene er gjennomgående gått ned.
- Folks bokforbruk er blitt redusert
- I den senere tid har det skjedd relativt betydelige endringer i bokmarkedets struktur, spesielt med sterke kjededannelser i bokhandelen og med vertikal integrasjon mellom bokhandelen og forlagene.

¹⁹ Veksten i skolebokforbruket har trolig sammenheng med omfattende undervisningsreformer og kan være et engangsfenomen.

V Utviklingen av boksalg i andre land

For å kunne vurdere hvorvidt bokens plass i det norske forbruk har utviklet seg tilfredstillende, er det av interesse å se hvordan utviklingen har vært i andre land.

a. Sverige

Det er av flere grunner naturlig å sammenholde de norske tall mot de svenske, nettopp fordi Sveriges "bokpolitikk" lenge har vært ganske annerledes enn den norske. I Sverige ble fastprisavtalen for bøker opphevet i 1970, og i 1992 ble også de øvrige handelsvilkår som var avtalt mellom bokhandlerne og forlagene opphevet. I den norske debatten om eventuelle virkninger av å oppheve bransjeavtalen, har også de svenske erfaringer blitt trukket sterkt inn. Det bildet som blir tegnet av hva som har skjedd i Sverige etter at fastprissystemet ble opphevet, har imidlertid vært avhengig av hvem som forteller historien.

Det har fra norsk bransjehold blitt lagt vekt på at antall bokhandlere i Sverige er gått sterkt ned etter at det ble åpnet for priskonkurranse for bøker. Mot dette er det anført at strukturendringene i den svenske bokhandel avspeiler de endringer som er skjedd i svensk bosettingsmønster, med sterk befolkningsnedgang i den nordlige del av landet, Norrland og Dalarna. I følge den svenske forleggerforenings bransjestatistikk for 1999, har Sverige for tiden ca. 400 bokhandlere som, etter foreningens oppfatning, er godt spredd over hele landet. 90 prosent av befolkningen bor i kommuner med tilgang til bokhandel i egen kommune. Totalt finnes det imidlertid mer enn 5000 utsalgssteder for bøker, iberegnet varehus, dagligvareforretninger og kiosker.

Avviklingen av fastprissystemet har også vært gjenstand for grundige evalueringer av de svenske politiske myndigheter, som ikke har funnet grunn til å gjeninnføre fastprissystemet (SPK 1983:14) og (SOU 1997:114).

Det virker heller ikke som om avviklingen av fastprissystemet i 1972 har vært skadelig for forleggervirksomheten. I Sverige finnes det for tiden omkring 250 profesjonelle bokforlag. Av de syv store er fem medlemmer av Den Svenske Forleggerforeningen. Alt i alt har Forleggerforeningen i Sverige opp i mot 80 medlemmer (Svenska Förläggareföreningens bransjestatistikk 1999).

Viktigere enn antall bokhandlere og forlag, er formentlig, ut fra et kultursynspunkt, selve bokomsetningen. I følge den svenske forleggerforenings bransjestatistikk utgjorde den samlede bokomsetning i Sverige i 1999 anslagsvis 4 900 millioner svenske kroner. Av dette utgjorde salg av "almenlitteratur" 3 628 millioner kroner, hvorav medlemsforlagene sto for 2 650 millioner kroner.

Dette betyr at det svenske boksalget er av omtrent samme omfang som i Norge, målt i kroner. Det betyr igjen at boksalget i Norge, målt pr. innbygger, er omtrent dobbelt så høyt som i Sverige.

Det er mange grunner til at den svenske forleggerforenings salgsanslag for Sverige ikke er helt sammenliknbare med den norske forenings tilsvarende anslag for Norge. Begge anslags riktighet avhenger bl.a. av hvor godt de treffer mht til salget fra forlag som ikke er medlemmer i foreningene. Det er dessuten fra den svenske forlagsforeningen anført at norske offentlige innkjøp er høyere enn tilsvarende innkjøp i Sverige. Det synes ut fra foreliggende tall å være riktig. Bibliotekenes bokkjøp i Sverige har i mange år ligget på rundt 80 millioner kroner pr. år. Tilsvarende tall for Norge er høyere, anslagsvis 200 millioner kroner pr. år. Men denne forskjell er allikevel liten sammenliknet med den nivåforskjell det er mellom anslagene for samlet bokomsetning i Sverige og i Norge.

Den største vanskeligheten med å finne sammenliknbare tall er at det er frie bokpriser i Sverige og den svenske forlagsforeningen vet ikke hva utsalgsprisene i realiteten er.

Selv med disse forbehold virker det ikke urimelig å tolke tallene slik at de underbygger den konklusjon at boksalget i Norge er vesentlig høyere enn i Sverige.

Er denne forskjell et resultat av at bokomsetningen i Norge har vært styrt gjennom bransjeavtalen, mens Sverige har opphevet fastprissystemet? Eller er nivåforskjellene landene i mellom historisk betinget?

Tallene fra den svenske forleggerforning viser at bokomsetningen i Sverige, målt i faste priser, har økt betydelig fra begynnelsen av 1970-årene til i slutten av 1990-årene, men at veksten i boksalget ikke har vært så rask i Sverige som i Norge, og dessuten at den har vist vesentlig større konjunktuelle fluktasjoner. Dette fremgår av følgende oppstilling som viser det samlede salg av

”allmänlitteratur” i Sverige målt i 1999-års priser. 1973= 100 (Svenska Förliggareförenings bransjestatistikk 1999):

1973	100
1979	138
1981	123
1989	152
1996	131
1999	157

Av oppstillingen fremgår at boksalget i Sverige over hele perioden steg med nær 60 prosent. Det var sterk vekst i boksalget gjennom 1970-årene. Fra slutten av 1970-årene frem til midt på 1990-tallet gikk salget opp og ned, men lå i 1996 (målt i faste priser) under 1979-nivået. I de siste årene har det imidlertid vært en markert nivåheving og boksalget i 1999 var høyere enn noen gang tidligere.

Hvis vi omgjør de tall som er gitt i tabell 2 for boksalg i Norge til faste priser, vil vi se at det ikke bare er omfanget av boksalget som er høyere i Norge enn i Sverige, men at boksalget også har økt sterkere i Norge enn i Sverige. Målt i faste priser skjedde det i Norge i perioden 1970 – 1999 en fordobling av boksalget, mot en vekst i Sverige på opp i mot 60 prosent.

De underliggende tall for de to land er imidlertid ikke direkte sammenliknbare. De svenske tall er den svenske forleggerforeningens anslag over den samlede bokomsetning. Det fremgår at foreningen anslår medlemsforlagenes markedsandel til hele 75 prosent. Det kan virke som om de med dette har undervurdert både nivå og utvikling av boksalget fra de forlag som ikke er medlemmer.

Dessuten er de tall for Sverige som er anvendt i oppstillingen ovenfor basert på en deflatering med den alminnelige konsumprisindeks. Dette medfører det samme problem som også knytter seg til de tilsvarende norske tall, og som skyldes at man ikke vet hvordan bokprisene faktisk har utviklet seg. Men når det gjelder de svenske tall har man ytterligere et problem, fordi man egentlig har svak kunnskap også om hvordan boksalget har utviklet seg, målt i løpende kroner. Det er frie priser.

Det virker rimelig å anta at man, ved å deflatere det samlede boksalg med konsumprisindeksen, overvurderer utviklingen av boksalget i begge land. Som i Norge forteller nemlig volumtallene en ganske annen historie.

Forlag som er medlemmer av den norske forleggerforening solgte 17 millioner bøker i 1999. Salgsvolumet er omtrent det samme som det var i 1979, jfr. tabell 4. Bildet endrer seg trolig ikke merkbart om vi tar med salget fra andre forlag, bokklubbene og importerte bøker. I 1979 var det totale salg noe over 32 millioner eksemplarer og i 1986 noe større. Ut fra medlemsforlagenes salgstill for årene etter 1986, må en kunne trekke den konklusjon at det samlede norske boksalget, målt i volum, har vært forholdsvis uendret over mange år.

Av den svenske forleggerforenings bransjestatistikk for 1999 fremgår at medlemsforlagene i 1999 solgte vel 15 millioner eksemplarer av nye titler, og at deres samlede boksalg utgjorde vel 30 millioner eksemplarer.²⁰ Boksalget har variert rundt dette nivået i mange år. Den svenske forleggerforening antar som nevnt at dets medlemmers markedsandel er rundt 75 prosent. Ut fra dette skulle en kunne anslå at det samlede svenske boksalget i 1999 utgjorde ca. 40 millioner eksemplarer. Også disse tall viser at boksalget i Norge målt i antall bøker solgt pr. innbygger er høyere enn i Sverige, men at utviklingen av boksalget har vært omtrent den samme i de to land. Det karakteristiske er at boksalget, målt i antall bøker, i mange år har ligget på et omtrent uendret nivå, både i Sverige og i Norge.

Selv et stagnerende boksalg kan muligens gi et litt for flatterende bilde. I SOU 1997:141, *Boken i tiden*, er gjengitt en undersøkelse av befolkningens medievaner. Undersøkelsen viste at svenskene i 1996 i gjennomsnitt brukte 22 minutter pr. dag til boklesning. Det er høyere enn de norske tall som er gjengitt i tabell 6, som viser at nordmenn samme år anvendte 12 minutter pr. dag til boklesning. Det synes rimelig å anta at de svenske fritidsvaner og det svenske personlige fritidsforbruk har utviklet seg på omtrent samme måte som i Norge, og ikke vesentlig forskjellig fra mange andre land. Velstandsutviklingen har holdt boksalget oppe, i Sverige som i Norge, men vi bruker mindre tid på å lese de bøker vi kjøper.

På bakgrunn av den spesielt sterke interesse som har gjort seg gjeldende i Norge mht å opprettholde antallet bokhandlere, ut fra en antagelse om at antallet og tilstedeværelsen av bokhandlere en meget viktig for bokomsetningen, gjengis i tabell 9 hvordan boksalget i Sverige har fordelt seg på utsalgssteder.

²⁰ Antall trykte eksemplarer er ca. 10 millioner høyere.

Tabell 9 De svenske forleggerforetaks ²¹ salg fordelt på utsalgssteder (prosent av samlet salg)

	1973/74	1989/90	1999
bokhandlere	52	41	41
varehus	6	8	13
andre videre- forhandlere	8	8	10
bibliotek	6	7	5
bokklubber	15	22	22
andre innenlandske forhandlere	11	12	7
utenlandske kjøpere	2	2	2
Ialt	100	100	100

b. Danmark

Konkurrencetilsynet i Danmark har behandlet bokmarkedet inngående både i en egen rapport i 1999 og i sin årsberetning for 2000.

I 1970 ble det i Danmark publisert 5000 titler. I 1998 ble det publisert i alt ca. 13000 titler. Disse tall omfatter imidlertid utredninger og rapporter av forskjellig slag. Den reelle kommersielle tittelproduksjon svarer til halvparten av totalen.

Grunnen til den sterke økning i antall publiserte titler er den teknologiske utvikling som har bidratt til å redusere kostnadene med å produsere bøker, noe som har resultert i flere titler, mindre opplag og eventuelt hyppigere gjenopptrykk. Konkurrencetilsynet gir uttrykk for at de teknologiske fremskritt som har redusert produksjonsomkostningene, ikke har kommet forbrukerne til gode i form av lavere priser, men i form av et større utvalg bøker å velge imellom.

Antall bøker solgt har vist en markert nedgang over mange år. I 1985 ble det solgt ca. 25 millioner bøker til forbrukerne. I årene 1993-1998 har salget variert omkring 17 – 18 millioner bøker. Forbrukernes bokutgifter har ligget stabilt på omkring 0,30 – 0,35 prosent av de samlede forbruksutgifter.

²¹ Medlemmer i den svenske forleggerforeningen

Konkurrencetilsynet har sammenhølt boksalgtallene for Danmark med tilsvarende tall for de øvrige nordiske land. Tilsynet trekker den konklusjon at Danmark tidligere hadde et vesentlig høyere boksalg pr. innbygger enn de øvrige nordiske land, men at det har vært et markert fall i boksalget i Danmark over de siste 30 år, og at boksalget pr. innbygger i de senere år ikke er vesentlig høyere i Danmark enn f. eks. i Sverige.

Den markerte tendens til utjevning i boksalget mellom de nordiske land skjer på tross av ganske forskjellige bokpolitiske regimer i disse fire land. Sverige og Finland (Brunila, 1989) har hatt en fri bokomsetning, mens bokmarkedet i Danmark og i Norge har vært kartellisert. Dette må kunne anses som en indikasjon på at bokomsetningen bare i liten grad over tid påvirkes av kartellforholdene på markedet og andre bokpolitiske tiltak, men mer av endringer i forbruksvaner og kulturelle endringer.

Både i Norge og i andre land, bl.a. i Danmark, er det hevdet at boksalget er avhengig av et godt nett av fullassorterte bokhandlere. Den norske bransjertalen forutsetter at bokhandlerne skal være forlagenes hovedforhandlere. I Danmark har de inntil 1. januar 2001 vært eneforhandlere. I følge Konkurrencestyrelsens *Konkurrenceredegjørelse 2000* var det i Danmark i 1995 vel 10.000 innbyggere pr. bokhandel. I Norge var bokhandlertettheten noe sterkere og antall innbyggere pr. bokhandel ca. 8000. I Sverige var det vel 17.000 innbyggere pr. bokhandel.

Hvis man derimot ser på antall utsalgssteder for bøker og ikke på antall bokhandlere, forandrer bildet seg. Både tall fra Sverige, som Konkurrencestyrelsen gjengir, og tall for England og USA, jfr. avsnitt V,c nedenfor, viser at en stigende del av bokomsetningen foregår fra andre salgssteder enn fra såkalte fullassorterte bokhandlere.

Konkurrencetilsynet trekker den konklusjon at både de nordiske sammenlikninger som er gjengitt ovenfor og sammenlikninger med øvrige land, viser at "de internationale bokmarkeder i løbet av de sidste 30 år i højere grad er kommet til at ligne hinanden. Dette gælder i forhold til alle de kulturpolitiske målsætninger: Bogsalg, titelproduksjon og antallet av bogutsalgssteder".

c. Bokmarkedet i Storbritannia og i USA

Bokmarkedene i Storbritannia og i USA vil av flere grunner være ganske annerledes enn i Norge, og kan ikke sammenliknes direkte. For det første er de vesentlig større. For det annet er det amerikanske og det engelske bokmarked mer eksportorientert enn det norske. Engelske og amerikanske bøker blir, på samme måte som norske bøker, oversatt til andre språk. Men i langt større utstrekning enn for noen andre land blir amerikanske og engelske bøker eksportert i sin opprinnelige språkdrakt. Men det engelske og amerikanske bokmarked er ikke dessto mindre av betydelig interesse og den debatt som har foregått i disse land, synes å være relevant også for oss. De reguleringsspørsmål som drøftes i Norge i forbindelse med Konkurransetilsynets forsøk på å avvikle eller endre bransjeavtalen, har også direkte eller indirekte vært drøftet i Storbritannia og i USA.

Storbritannia ²²

Den engelske ”bransjeavtalen”, The Net Book Agreement (NBA), ble opprinnelig inngått på slutten av 1800-tallet. Den avtale som gjaldt inntil nylig stammer fra 1950-tallet. På samme måte som i Norge var NBA en horisontal avtale mellom forleggere og bokhandlere om å opprettholde en felles vertikal avtale om bindende videresalgpriser. I begynnelsen av 1960-tallet forsøkte de engelske konkurransemyndigheter å få avtalen opphevet. I 1962 fant imidlertid The Restrictive Practices Court at det ville være i strid med ”public interests” å presse gjennom en avvikling av avtalen og at den derfor kunne opprettholdes. Dommeren la spesielt vekt på at et pålegg om å avvikle ordningen ville føre til nedgang i antall uavhengige bokhandlere, økende bokpriser og dermed reduksjon i antall publiserte boktitler.

I 1997 godtok domstolen imidlertid å vurdere saken på nytt. Foranledningen var at at konkurransemyndighetene (The Director General of Fair Trading) hadde lagt frem et omfattende materiale som etter konkurransemyndighetenes vurdering tilsa at spørsmålet om NBA skulle tillates å bestå, nå måtte vurderes annerledes enn i 1962.

²² Fremstillingen i det følgende er i stor grad basert på Michael A. Utton, *Books Are Not Different After All: Observations on the Formal Ending of the Net Book Agreement in the UK*, International Journal of the Economics of Business, Vol.7, No. 1, 2000 (Utton 2000)

Konkurransemyndighetene fremholdt for det første at teknologiske forandringer hadde muliggjort å publisere bøker i vesentlig mindre opplag enn tidligere, men allikevel med betydelig lavere enhetspriser. Ny teknologi hadde dessuten bidratt sterkt til å redusere kostnadene ved lagerhold. For det tredje hadde strukturen i bokhandlermarkedet endret seg betydelig. En stigende del av salget skjedde fra bokhandlerkjeder. Det var også klart at disse kjedene ofte selv initierte prisreduksjoner og priskonkurranse. I 1962 sto bokklubbene for 1 prosent av boksalg. Mot slutten av 1980-årene hadde bokklubbene en markedsandel på opp i mot 20 prosent.²³

Et annet "forhold" som hadde endret seg siden 1962, var at forlagene hadde trukket seg ut av NBA. Det skjedde i 1995. Bokhandlerne ønsket imidlertid allikevel å få saken prøvet av retten, selv om avtalen etter 1995 ikke lenger var i virksomhet. The Restrictive Practices Court tok derfor i 1997 på ny stilling til sakens realitet.

Domstolen kom nå til motsatt konklusjon enn den som ble trukket i 1962. I tillegg til de endringer i markedet som hadde funnet sted, og som konkurransemyndighetene hadde redegjort for, hevdet dommeren nå at det ikke var noen grunn til å frykte at avviklingen av bindende videresalgsspriser ville føre til færre bokhandlere eller at bokhandlerne ville begrense utvalget. Dommeren anså det heller ikke sannsynlig at avviklingen NBA ville trekke salget av populære titler vekk fra bokhandlere over til dagligvarehandelen. De forskjellige salgssteder ville individuelt reagere på priskonkurranse ved sine egne prisreduksjoner. Dommeren uttalte i denne sammenheng: "We are by no means satisfied that ... the public interest will be served by protecting the independent bookshop at the expense of curtailing the commercial freedom of the retail chain".

Dommeren la dessuten stor vekt på eksistensen av såkalte "back lists". "Back list" er betegnelsen på bøker som selges, men som ikke er utgitt nylig. Eksempelvis kan nevnes at 80 prosent av bokhandlerkjeden Waterstones salg i 1998 besto av "back list"-bøker. Dette er åpenbart en konsekvens av de teknologiske endringer som muliggjør rask opptrykking av bøker, etter at de først er "satt".

²³ For en mer dekkende fremstilling av de strukturendringer som fant sted på det engelske bokmarked i 1980-årene og i begynnelsen av 1990-årene, se James L. Whyte, *Breaking the Bookshop Cartel*, Long Range Planning Vol. 27, No. 3, 1994.

Den engelske saken berører for øvrig et generelt reguleringsteoretisk problem. Sålenge det er virksom konkurranse mellom produsenter, for eksempel forlag, av forskjellige merkevarer (f. eks. forlag), er det ingen grunn til å anta at den enkelte produsent kan utøve markedsrett og tilrive seg noe av "forbrukeroverskuddet" ved å iverksette forskjellige vertikale distribusjonsarrangementer, herunder binding av videresalgspriser. Enkelte er derfor av den oppfatning at vertikale arrangementer ikke bør rammes av konkurranselovgivningens forbudsbestemmelser.²⁴ Når dommeren nå kom til at NBA ikke kan forsvares i lys av konkurranselovgivningen, var det avtalens horisontale aspekt som ble trukket frem. Hver enkelt produsent (forlegger) vil kunne iverksette sitt individuelle distribusjonssystem, formodentlig uten å bli angrepet av konkurransemyndighetene. Det domstolen slo ned på, var at samtlige forleggere som var med i avtalen hadde inngått en horisontal avtale om å praktisere samme vertikale distribusjonssystem.

Selv om NBA i praksis ble avvirket i 1995 og formelt forbudt i 1997, er det allikevel litt tidlig å si noe bestemt om virkningene av det som skjedde. Professor Utton²⁵ viser til at den første noenlunde systematiske undersøkelse av virkningene av avviklingen av NBA (Fischwick et al.1997) antyder at de uheldige konsekvenser som avtalens forkjempere hadde varslet, ikke var blitt bekreftet. Fischwick, Fitzsimmons og Lindsey gjengir i sin undersøkelse tall for forbrukernes samlede bokkjøp, bokkjøpenes andel av forbrukernes samlede utgifter til fritidsformål og forbrukernes kjøp av bøker målt i faste priser, og sier at disse tall viser at avviklingen av NBA hadde liten virkning på langtidstendensen i retning av sviktende boksalg. De legger imidlertid til at det kan være for tidlig å trekke sikre konklusjoner på grunnlag av disse tall.

USA

I 1989 ble det i USA solgt i alt vel 2 milliarder bøker for tilsammen vel 14 milliarder dollar. I 1999 var tallene økt til 2,5 milliarder og 23,3 milliarder (Greco, 1997). Hvem kjøpte bøkene og hvor ble de solgt? Eldre mennesker kjøpte mer bøker enn yngre. 16 prosent av boksalget ble foretatt av de over 65 år. Folk med høyere inntekt og høy utdannelse kjøpte flere bøker enn folk med

²⁴ Jfr. Konkurranselovens § 3-1, 2. ledd.

²⁵ Professor Utton var sakkyndig vitne for konkurransemyndighetene da saken ble ført for The Restrictive Practices Court i 1997.

lav inntekt og lav utdanning. Militært personell var store bokkjøpere. Folk bosatt langs Stillehavskysten og i fjellstatene kjøpte mer bøker enn gjennomsnittet. Mer enn halvparten av boksalget skjedde fra varehus som ikke kaller seg bokhandlere. I 1994 eksporterte USA bøker for 1.78 milliarder dollar.

Mens debatten i Norge, i andre skandinaviske land og også i Storbritannia, har dreid seg om hvorvidt det eksisterende kartell på bokmarkedet bør avvikles eller om det kan forsvares fordi det tjener almenhetens interesser (the public interests), har diskusjonen i USA nærmest hatt det motsatte siktemål. Det amerikanske bokmarked har vært "fritt". Det eksisterer ingen bransjeavtale. De amerikanske konkurransemyndigheter er imidlertid blitt kritisert av frittstående analytikere for ikke å ha anvendt konkurranselovgivningen aktivt for å stanse den omfattende fusjonsaktivitet, som i løpet av de senere tiår også har preget det amerikanske bokmarked, på samme måte som andre næringer og bokmarkedet i andre land. Argumentet har vært at fusjoner og overtakelser har bidratt til å skape monopolliknende tilstander, noe som hadde bidratt til ensretting og konsentrasjon om lettselgelige underholdningsbøker. Albert N. Greco er tilbøyelig til å mene at denne kritikken er uberettiget (Greco 1999). Hans konklusjon er basert på en eksaminasjon av det amerikanske bokmarkeds utvikling etter fire kjennetegn: Konsentrasjonsgraden, adgangsforholdene, produksjonsutviklingen og prisutviklingen.

Det er vanlig i USA å skille mellom det som kalles "forbrukerbøker", fagbøker og skolebøker. Forbrukerbøkene deles igjen i fem grupper: "trade books" (saksprosa og skjønnlitteratur), paperbacks for massesalg, bokklubber, "postordrebøker" og religiøse bøker. I 1994 hadde utgiverne av "trade books" et rekordstort salg på vel 5,5 milliarder dollar fordelt på 842 millioner bøker. 512 millioner av disse bøkene var bøker for voksne. Salget av skjønnlitteratur utgjorde halvparten av det samlede boksalg. Utgiverne av paperbacks hadde inntekter på tilsammen snaut 1,4 milliarder dollar. En stor del av salget av disse bøkene skjedde i dagligvarehandelen og på trafikkterminaler. Som i de fleste andre land ekspanderte bokklubbene raskt på 1950-, 1960- og 1970-tallet, men har senere hatt en noenlunde stabil markedsandel på vel 20 prosent. Postordremarkedet for bøker har stagnert. Religiøse bøker utgjør en rask voksende nisje.

De 14 største amerikanske forlagene hadde i årene 1989 – 1994 en markedsandel på mellom 75 og 80 prosent. I tillegg til de 14 store forlagene finnes i USA et meget stort antall små "bokfirmaer". Det er ikke mulig å anslå alle disse firmaers

markedsandel og følgelig ikke mulig eksakt å beregne konsentrasjonsindeksen (HHI) for USA, men anslag indikerer en konsentrasjonsindeks på litt over eller litt under 1.000.²⁶ Det betyr at bokmarkedet, etter amerikanske konkurransemyndigheters normer, er ukonsentrert/moderat konsentrert.

De tall som foreligger tyder på at markedsadgangen er relativt fri. Greco refererer til forskjellige anslag over antall bokutgivere. Ett anslag går ut på at det i 1993 var 42.000 utgivere i USA, mot 40.000 noen år tidligere. Handelsdepartementet regnet med at det i 1963 var 936 amerikanske bokfirmaer og senere statistikk viser en jevn vekst i antallet. For 1993 anslår departementet at det var 2.644 bokfirmaer.

De sprikende tallanslag skyldes forskjellige definisjoner. Men veksten i tallene indikerer tydelig at bokmarkedet har vært relativt åpent. Den offisielle statistikk anga at det i 1972 var ca. 1.200 bokfirmaer i USA og at tallet i 1992 hadde økt til vel 2.600

Greco finner heller ikke indikasjoner på at fusjonsvirksomheten i bokbransjen har ført til markedsrett med tilhørende overprising. Selv om utgiverne kan anbefale videresalgspriser (recommended resale prices), er nesten alle bøker solgt med betydelige rabatter i forhold til den anbefalte pris. Mer enn halvparten av alle bøker solgt i USA i 1994 ble solgt i dagligvareforretninger, utenom bokhandelen. Bokprisene steg i femårsperioden 1989-1994 gjennomsnittlig med noe mer enn 20 prosent. Forbrukerprisindeksen steg i samme periode med ca. 19,5 prosent.

Greco konkluderer ut fra dette med at det ikke er grunnlag for å hevde at de fusjoner som har funnet sted i det amerikanske bokmarked har svekket konkurransen. I tillegg til de spesifikke markedsmessige forhold som er referert ovenfor, peker Greco på at bøker er prissensitive på grunn av den intense konkurranse som pågår om forbrukernes tid. "The entire mass media industry, including book publishing is in a 'zero sum game'". Alle bøker kan lett erstattes med andre mediaprodukter. Og alle mediaprodukter kjemper om forbrukernes oppmerksomhet mot andre former for tidsforbruk. Greco hevder også, på samme måte som Restrictive Practices Court da den behandlet NBA, at den

²⁶ HHI er definert som summen av kvadratet av de enkelte markedsaktørers markedsandel. HHI kan således maksimalt være 10.000 (kvadratet av 100). Med 100 bedrifter med en markedsandel hver på 1 prosent, vil konsentrasjonsindeksen være 100.

teknologiske utvikling som har muliggjort en stor tilgjengelig "back list", i seg selv har medført sterk økt konkurranse på bokmarkedet.

Det amerikanske bokmarked er av spesiell interesse ikke minst på grunn av de løpende innovasjoner som finner sted. Det har f. eks. dukket opp foretak som spesialiserer seg på oppkjøp av bøker som ellers ville blitt makulert og på å få solgt disse i spesielt billige utsalg for "døde" bøker. I løpet av 1990-årene har det utviklet seg en stor industri av foretak som spesialiserer seg å trykke bøker etter "print on demand"- prinsippet. Disse forlag påtar seg for en fast pris å sette opp bøkene, utstyre dem med en profesjonell layout, sørge for isbn-nummer, og trykker bøkene etter hvert som forfatteren klarer å selge dem.

VI Sammenfattende vurderinger

1. Det norske bokmarked er et viktig marked. Det omsettes bøker for store beløp og bokmarkedet sysselsetter mange mennesker. Omsetningen er i seg selv en indikasjon på bokens betydning for leserne. Boken gir underholdning på mange plan. Enkelte lesere vil lete etter spenning, drøm og romantikk. Andre er mer opptatt av menneskeskildringer, de sosiale forhold som ofte umerkelig veves som et bakgrunnsstepp for den historie som fortelles. For andre igjen er boken en kilde til faktisk kunnskap, til filosofi og politisk innsikt.

I tillegg til de mange grunner leserne selv har til å anskaffe og lese bøker, er myndighetene opptatt av bokens betydning som vern og verge om norsk språk og norsk identitet. De mener således at boken har verdier som ikke nødvendigvis den enkelte leser/kjøper vil ta hensyn til. Boken anses å ha en samfunnsverdi som overstiger den verdi den har i markedet.

Derfor er det truffet flere bokpolitiske tiltak, tiltak for å fremme produksjon og salg av norsk litteratur og for å fremme lesningen. Momsfritaket er trolig det viktigste politiske tiltaket. Dertil har myndighetene hittil beskyttet den kartellavtale som gjelder mellom forleggerne og bokhandlerne, den såkalte bransjeavtale.

2. Denne utredning tar ikke opp til vurdering myndighetenes kulturpolitiske syn på bokens betydning for det norske samfunn. Selv om det kan være flere oppfatninger om dette, og spesielt mht hvorvidt myndighetene aktivt bør bestrebe seg på å beskytte boken, har denne utredning et annet siktemål. Den tar, i hovedsak på grunnlag av det foreliggende erfaringsmateriale, sikte på å vurdere om de bokpolitiske tiltak myndighetene har truffet eller godkjent, i særdeleshet bransjeavtalen for bøker, i praksis har gitt de resultater som var tilsiktet.

3. Bokens stilling er sterk. Omsetningen målt i verdi har i lang tid økt i takt med inntektsveksten. Publikum anvender samme andel av sine inntekter på bøker nå, som de gjorde for 30 år siden. Men myndighetene har allikevel rett i at situasjonen ikke er så stabil som disse tall kan tyde på. Antall bøker solgt har lenge vært uendret, samtidig som både befolkningen har vokst og dens realinntekter har økt. Undersøkelser viser dessuten at den tid folk bruker til å lese bøker gradvis har gått noe ned. Dette er lett forståelig, fordi den generelle

inntektsvekst har gitt de fleste økte muligheter til konkurrerende fritidsbeskjeftigelser, beskjeftigelser som folk flest tidligere ikke hadde anledning til å utøve. Det er i første rekke fjernsynet som er den store vinner i kampen om publikums fritid. Men andre fritidsaktiviteter, bl.a. reisevirksomhet, tar også gradvis mer av folks penger og ikke minst av deres tid. Vi står overfor et genuint null-sum-spill: Døgnet har bare 24 timer og den tid man bruker på fjernsyn og annen underholdning, vil gå ut over andre fritidsbeskjeftigelser, bl.a. boklesning.

4. Utviklingen i Norge skiller seg i så måte ikke ut fra utviklingen i andre land. Bildet synes tvert om ganske entydig: Boken vinner ikke lenger markedsandeler. Den synes i alle land å være på vikende front i kampen om folks tid. *Den internasjonale utvikling synes å tyde på at bokens stilling er ganske upåvirket av politiske tiltak eller markedsarrangementer.* Momsfritak eller ikke, innkjøpsordning eller ikke, bransjeavtale eller ikke: Bokens fortsatt sterke stilling i markedet er i det lange løp påvirket av underliggende kulturelle og teknologiske forhold som ingen kartellavtale eller noe politisk vedtak er i stand til å gjøre noe med.

Dette er ikke oppsiktsvekkende. Vi har lang erfaring for at forsøk på omfattende sosial ingeniørkunst vanligvis mislykkes. Det ville derfor heller fremstått som oppsiktsvekkende dersom det skulle lykkes for politikere eller bransjens organisasjoner å styre, eller endog i særlig grad å påvirke, folks etterspørsel og adferd.

5. Myndighetene har erklært at boken står i en særstilling som et kulturpolitisk gode. Men myndighetenes kjærlighetserklæringer og deres tiltak for å styrke bokens stilling, svekkes i praksis ved at myndighetene samtidig går inn for å legge forholdene til rette for økt tilbud av andre fritidsbeskjeftigelser, i første rekke ved sitt engasjement for å støtte almenkringkasterne, noe som direkte øker konkurransen om folks fritid og tilsvarende svekker bokens stilling hos publikum. Hvis det virkelig er slik at myndighetene mener boken og beskyttelsen av norsk litteratur er den viktigste kulturoppgaven, er trolig det mest effektive tiltaket de kan treffe å begrense sin støtte til bokens konkurrenter om folks tidsforbruk. Det synes allikevel urealistisk å tro at en klarere politisk prioritering av tiltak for å styrke bokens stilling vil kunne ha signifikante utslag på bokutviklingen.

6. Selv om det er slik at bransjeavtalen og de bokpolitiske tiltak for øvrig ikke på noen merkbar måte synes å ha sikret en annen utvikling på det norske bok-

marked, enn i andre land som hverken har bransjeavtaler, momsfristak eller innkjøpsordninger, er det på den annen side ikke klare tegn på at bransjeavtalen eller gjeldende politiske ordninger fører til betydelige direkte effektivitetstap. En grunn til dette er at bransjeavtalen spiller en stadig mindre rolle i den forstand at de forlag og bokhandlere som er med i avtalen taper markedsandeler. Avtalen har heller ikke hindret til dels store strukturelle endringer i markedet, ved de kjededannelser og de fusjoner/bedriftsmerger som har funnet sted.

Det er imidlertid vanskelig å vite hvilke innovasjoner man går glipp av i et kartellisert marked. Bokprisene har økt raskere enn det generelle prisnivået, bl.a. fordi den teknologiske utvikling ikke er blitt nyttet til å senke prisene, men til å produsere flere titler med stadig synkende opplag. Det er ikke lett å forstå hvorfor ikke enkelte forlag har benyttet den teknologiske utvikling som har funnet sted, til å gjennomføre betydelige prisreduksjoner. Mye tyder på at den viktigste hemsko for innovasjonsnivået på bokmarkedet, er bransjeavtalens forutsetning om at bokhandlerne skal være pillarene i bokomsetningen. Utviklingen i Sverige og i England, og også i USA, indikerer at bokens stilling kan styrkes ved å slippe opp for et langt friere og videre distribusjonssystem enn det vi praktiserer i dag. Det vises til den engelske dommer, som da han behandlet spørsmålet om inngrep overfor det engelske fastprisavtale i 1997, uttalte sterk skepsis mht om publikums interesser ble ivarettatt ved å beskytte bokhandlerne på bekostning av markedets rett til selv å gjennomføre de innovasjoner som aktørene anså som lønnsomme.

7. Det er en meget sterk konkurranse ikke bare om lesernes oppmerksomhet, men i realiteten også på bokmarkedet selv. Med muligheter for bokkjøp over internett, direkte bokkjøp i utlandet og med folks generelt økende ferdigheter til å lese bøker på utenlandsk, i første rekke bøker på engelsk, er verdenslitteraturen til enhver tid tilgjengelig for norske lesere. Det betyr ikke bare at nye norske forfattere må kjempe om lesernes oppmerksomhet med nålevende forfattere i andre land. De må kjempe om oppmerksomheten mot all den litteratur som er produsert opp gjennom tidene, og som nå stort sett er tilgjengelig i moderne opptrykk. Også norske oversettere har til enhver tid konkurranse fra "markedet", fordi i alle fall enkelte lesere foretrekker å lese bøker på originalspråket, fremfor oversatt til norsk. Den litterære "globalisering" fører på samme måte til økt konkurranse for norske forlag og norske bokhandlere.

Mye tyder på at bransjeavtalens betydning blir stadig mindre. Den har ingen demonstrerbar kulturpolitisk betydning og kulturmyndighetene kan slutte med å beskytte den. Konkurransemyndighetene kan også tillate seg å se bort fra den. Dens skadevirkninger er trolig ikke særlig store. Men forfatterne, som er interessert i at deres bøker blir lest, og forlagene, som er interessert i at deres produkter blir solgt, bør stille seg selv spørsmålet om ikke deres egne interesser er best tjent med å avvike bransjeavtalen, for derved å utvikle et mer effektivt distribusjonssystem for bøker.

Referanser

Andreassen, Trond, *Bok-Norge*, Universitetsforlaget 2000

Bransjeavtale for omsetning av bøker mellom Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen for perioden 1.1.1999 til 31.12.2004, samt

Konkurransetilsynets høringsnotat av 24. september 1998 om bransjeavtalen,

Høringsuttalelser av 14.oktober 1998 fra Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen til Konkurransetilsynet om Bransjeavtalen,

Konkurransetilsynets vedtak av 30. november 1998 om eventuell fortsatt dispensasjon for bransjeavtalen, og

Det kongelige arbeids- og administrasjonsdepartements brev av 25. mars 1999 til Forleggerforeningen og Bokhandlerforbundet med endelig vedtak i saken, i anledning foreningenes klage over Konkurransetilsynets vedtak av 30. november 1998.

Brunila, Anne, *Structure of the Finnish Book Publishing Industry and Performance of Firms, 1965 – 85*, Helsingin Kauppakorkeakoulun Julkaisuja D-114, 1989.

Den Norske Forleggerforening, *Bransjestatistikk* for 1970-81, for 1970, 1975 og 1980-1990, for 1996, for 1998 og for 1990-1999.

Fischwick, Francis, Fitzsimmons, Sharon and Muir Lindsey H., *Effects of the Abandonment of the Net Book Agreement*, Cranfield School of Management 1997.

Fjeldstad, Anton, *Å sette pris på bøker*, Norsk Kulturråd 2001.

Freihow, Halvdan W., *Den edle hensikt – helliger den midlene?*, Norsk Kulturråd 2001.

Greco, Albert N., *The Book Publishing Industry*. Allen and Bacon 1997.

Greco, Albert N., *The Impact of Horizontal Mergers and Acquisitions on Corporate Concentration in the U.S. Book Publishing Industry: 1989-1994*, The Journal of Media Economics 1999.

Hayek F.A. *The Constitution of Liberty*, Routledge & Kegan Paul Ltd, London 1976 (1960).

Hjort – Andersen, Chr., *Bogmarkedet i Danmark*, Djøf forlaget, København 1996.

Konkurrencestyrelsen København, *Bogbranchens erhvervsvilkår*, 1999.

Konkurrencestyrelsen, København, *Konkurrenceredegjørelse for 2000*.

Lipsey, Richard G. and Chrystal, K. Alec, *Positive Economics*, Oxford University Press, 1995.

Ringstad, Vidar og Løyland, Knut, *Norsk bokbransje ved 1000-årsskiftet*, Telemarkforskning-Bø, 2002.

Schumpeter, Joseph A., *Theory of Economic Development*, Transaction Publishers London 1993 (1934, 1911).

Smith, Adam, *An Enquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, J.M.Dents & Sons LTD, London 1994(1776).

SOU 1997: 141, *Boken i tiden*.

SPK 1983:14, *Handeln med böcker*.

Statistisk Sentralbyrå: *Forbruksundersøkelser*.

St. prp. nr. 1 (1965-65) om etablering av Norsk Kulturråd.

St. meld. nr. 16 (1968 – 69) om bifall av innkjøpsordningen.

St.meld. nr. 61 (1991-92) *Kultur i tiden*.

Svenska Förleggareförening, *Bransjestatistik for 1999*.

Utton Michael A., *Books Are Not Different After All. Observations on the Formal Ending of the Net Book Agreement in the UK*, International Journal of the Economics of Business, vol. 7, no. 1, 2000.

Whyte, James L., *Breaking the Bookshop Cartel*, Long Range Planning vol. 27, no. 3, 1994.