

Vedlegg  
2004/04502-1

# Bransjeavtalen for bokomsetning

En samfunnsøkonomisk analyse av  
fastprisordningen og skolebokmonopolet.

av

Espen R. Moen<sup>1</sup>

og

Christian Riis<sup>2</sup>

Sandvika 11. mars 2004,

revidert versjon 31. oktober 2004

[www.oeconomica.no](http://www.oeconomica.no)<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Telefon 990 06 149, [espen.moen@bi.no](mailto:espen.moen@bi.no)

<sup>2</sup> Telefon 413 05 581, [christian.riis@bi.no](mailto:christian.riis@bi.no)

<sup>3</sup> Adresse: Oeconomica DA, Fagertunveien 173, 1358 Jar.

## Om forfatterne

**Espen R. Moen** er cand.oecon fra Universitetet i Oslo i 1991 med doktorgrad fra London School of Economics 1995. Moen var universitetsstipendiat ved Universitetet i Oslo (1991-1994), med permisjon fra september 1992 for at ta doktorgraden ved London School of Economics.

Han var foreleser ved London School of Economics 1994-1995, og forsker ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning 1995-1998. Siden 1998 har han vært ansatt som førsteamanuensis ved Handelshøyskolen BI, fra 2003 som professor. Han er også medlem av den europeiske tenketanken CEPR (Centre for Economic Policy Research)

Moen har publisert i ledende internasjonale tidsskrifter som f.eks. Journal of Political Economy, International Economic Review og Review of Economic Studies. Han har også drevet utredningsvirksomhet innen blant annet arbeidsmarkedet, finansmarkedet, kraftsektoren, landbrukssektoren, telekommunikasjon og samferdsel.

**Christian Riis** er cand.oecon fra Universitetet i Oslo i 1984 med doktorgrad fra samme sted i 1992. Han var universitetsstipendiat ved Universitetet i Oslo (1985-1990), gjesteforsker ved Stanford University (1990), forsker ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (1991-1998), førsteamanuensis ved Handelshøyskolen BI fra 1998, og professor samme sted fra 2001. Han er også professor II ved Universitetet i Tromsø.

Riis har publisert i ledende internasjonale tidsskrifter som f.eks. American Economic Review, Economic Theory og Journal of Economic Behavior and Organization. Han har også drevet utredningsvirksomhet innen samferdselssektoren, energisektoren, landbrukssektoren, telekommunikasjon og offentlig organisering. Riis ledet Sanksjoneringsutvalget oppnevnt av Konkurransetilsynet i 1999 med mandat å drøfte sanksjonering under konkurranseloven. Han var også medlem av ekspertutvalget for kraftmarkedet som Arbeids- og administrasjonsdepartementet oppnevnte høsten 2003.

## Forord

I denne rapporten diskuteres de samfunnsøkonomiske effektene av enkelte sider ved bransjeavtalen for bokomsetning. Analysen er todelt. Etter en innledende diskusjon drøfter vi i del I av rapporten betydningen av den generelle fastprisordningen innenfor bokbransjen. Vi viser at fastprisordningen kan bidra til en mer effektiv ressursallokering, først og fremst ved at incitamentstrukturen i bransjen blir forbedret. Del II av rapporten er viet skoleboksegmentet. Vi argumenterer for at enerettsordningen er samfunnsøkonomisk uheldig. Riktignok har den historisk bidratt til å sikre en rekke distriktsbokhandlere en stabil og forutsigbar inntekt, men denne mekanismen er nå sterkt svekket. Vi viser at alternative ordninger mer effektivt kan understøtte en desentralisert bokhandlerstruktur.

Det er andre viktige spørsmål vedrørende bransjeavtalen som ikke blir berørt i denne rapporten. Spesielt vil vi nevne organiseringen av bokklubbmarkedet, og den bekymring som knytter seg til mulige konsentrasjonstendenser i dette segmentet. I en helhetlig analyse av bransjeavtalens virkninger må dette markedet også utredes. Denne analysen gjenstår.

Siktemålet med notatet er å gi et økonomifaglig innspill i dialogen mellom bransjeaktørene og konkurransemyndighetene. Vi har derfor valgt å formulere oss ved bruk av økonomifaglige termer og resonnementer. Oeconomica-rapporten *En vurdering av Konkurransetilsynets rapport "Kven lyt setje pris på boka?"* utgitt i juni 2004, drøfter mange av de samme problemstillingene, men med mindre bruk av fagterminologi. Vi viser derfor til denne for en mer summarisk framstilling av hovedpoengene.

Våre hovedsynspunkter er reflektert i avsnittene fra kapittel 4 og utover. Vi har valgt å tillegge den innledende diskusjonene en viss vekt fordi den norske debatten om bransjeavtalen i liten grad har lagt et samfunnsøkonomisk perspektiv til grunn. Vi redegjør derfor

innledningsvis for de premisser som vår drøfting og våre anbefalinger hviler på.

Rapporten ble utarbeidet høsten 2003. Vesentlige deler av diskusjonen er relatert til Konkurransetilsynets tidligere vurderinger av avtaleverket, dvs til vurderinger foretatt under den forrige konkurranseloven. Deler av analysen er derfor ikke direkte relevant i forhold til den gjeldene lovgivningen. Vi viser også her til rapporten *En vurdering av Konkurransetilsynets rapport "Kven lyt setje pris på boka?"* som inngående diskuterer bokbransjeavtalen i forhold til den nye konkurranseloven. Der drøftes også Konkurransetilsynets siste analyse, slik den skisseres i rapporten *"Kven lyt setje pris på boka"*.

Etter at våre analyser ble utarbeidet har prosessen tatt en ny vending. I september 2004 sendte statsrådene Meyer og Svarstad Haugland ut en felles pressemelding hvor det framgår at en ny bokbransjeavtale med fastprisordning for skjønnlitteratur og allmennlitteratur kan gi unntak fra konkurranseloven gjennom forskrift, men da under visse betingelser. Det er to sentrale betingelser: For det første må bokhandlernes enerettigheter til skoleboksalg og fastpris på skolebøker avvikles. For det andre må adgangen til å gi sluttbrukerrabatter være den samme for alle distribusjonskanaler. Det siste betyr at den særordning bokklubbene har hatt i form av å kunne gi 25 % rabatt til kunde, ikke kan videreføres. Etter vår oppfatning er departementenes utspill godt forankret i en økonomifaglig forståelse av bokbransjeavtalens virkninger.

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Den norske Forleggerforening.

Oslo 31. oktober 2004

Espen R. Moen

Christian Riis

# Innholdsfortegnelse

Forord	3
1 Innledning	6
2 Kultur, effektivitet og konkurranse	9
3 Noen av bokmarkedets særtrekk	12
Del I: Fastprisordningen	16
4.1 Konkurranse mellom forlagene	20
4.2 Konkurranse mellom bokhandlene	26
4.3 Mulige effektivitetsgevinster som følge av bransjeavtalen	28
4.4 Coase conjecture.	37
Del II Skolebokmarkedet	40
5.1 Om målsettingen "et desentralisert og landsdekkende butikknnett" og enerettens betydning.	43
5.2 Bransjeavtalens enerettsordning	44
5.3 Skolebokordningens betydning for bokhandlersystemet.	44
5.4 Skolebokordningen – en presset ordning.	48
5.5 Alternativer til enerettsordningen.	52
5.6 Tilskuddsordning	53
5.7 Omfang.	54
5.8 Finansiering av en tilskuddsordning	57
5.9 Fordeling av bokhandlerstøtte	61
5.10 Vil subsidiene påvirke bokprisene?	67
5.11 Overgangsordninger.	68
6 Konklusjon	69
7 Referanser	71
Etterord	74
Goethe som auksjonsteoretiker	74

## 1 Innledning

Bransjeavtalen er en frivillig avtale inngått mellom to private parter, Den norske forleggerforening og Den norske bokhandlerforening. Den gjeldende avtalen ble inngått i 1999 og utløper i desember 2004.

Avtalen har lenge vært omstridt. Siden avtalen innebærer en betydelig regulering av aktørenes adgang til uavhengig fastsettelse av priser og rabatter er den etter Konkurransetilsynets vurdering i konflikt med konkurranseloven. Riktignok ble bransjeavtalen myket opp i 1999, men fremdeles inneholder den betydelige reguleringer av kontraktsmulighetene for partene.

Grunnlaget for Konkurransetilsynets vurdering var konkurranselovens<sup>4</sup> forbudsparagraf § 3.1 vedrørende "Forbud mot samarbeid om og påvirkning av priser, avanser og rabatter" hvor det bl.a. het:

*"Tilsvarende må én eller flere leverandører ikke fastsette eller søke å påvirke priser, rabatter eller avanser for avtakernes salg av varer eller tjenester."*

Nå inneholdt riktignok konkurranseloven i tillegg en dispensasjonsparagraf § 3-9<sup>5</sup>. I denne het det at Konkurransetilsynet ved enkeltvedtak eller forskrift kunne dispensere fra forbudene i §§ 3-1 til 3-4. Som grunnlag for dispensasjon viste loven til muligheten for at konkurransereguleringen kunne forsterke konkurransen, at en eventuell konkurransebegrensning kunne oppveies av effektivitetsgevinster, eller at den hadde liten konkurransemessig betydning.

---

<sup>4</sup> Denne og senere henvisninger er til den tidligere konkurranseloven.

<sup>5</sup> I den gjeldene konkurranseloven er det ingen dispensasjonsadgang. Imidlertid inneholder den nye loven unntaksbestemmelser som etter vår vurdering kan være relevante i forhold til bokbransjeavtalen. Vi viser her til diskusjonen i Moen og Riis (2004).

Konkurransetilsynets konklusjon var at reguleringen som lå i bransjeavtalen var klart konkurransebegrensende. Til tross for tilsynets konklusjon, fant Arbeids- og administrasjonsdepartementet ut fra en samlet vurdering den gang et grunnlag for å gi dispensasjon fra konkurranseloven. Men i departementets vurdering var kulturpolitiske faktorer tungveiende<sup>6</sup>.

Etter vår faglige vurdering er det på ingen måte opplagt at bransjeavtalen er konkurransebegrensende, og vi finner at enkelte elementer i avtalen trolig styrker den samfunnsøkonomiske effektiviteten. Denne analysen utgjør en viktig del av vår rapport.

Det pågår for tiden en intens debatt om bransjeavtalen i forkant av at ny avtale skal fremforhandles. Det er i den debatten spesielt fokusert på tre forhold. Det ene er fastprisordningen som medfører at forlagene setter sluttbrukerpris og at denne er bindende ut kalenderåret etter utgivelsen (permanent for skolebøker). Det andre er skolebokmonopolet til bokhandlere som av mange hevdes å bidra til et for høyt prisnivå på lærebøker. Det tredje er vilkårene for bokklubbenes virksomhet som også hevdes å ha konkurransemessige uheldige effekter. Det er som nevnt de to første problemstillingene som blir gjenstand for drøfting i denne rapporten.

Bransjeavtalens fastprisordning er ikke spesiell for Norge. Internasjonalt er vertikale føringer mellom forleggere og bokhandlere regelen snarere enn unntaket. I EU står de enkelte medlemsland fritt til å avgjøre om bokprisene skal være faste, og de fleste medlemslandene har ordninger med faste bokpriser (se EU (2002)), enten som i Norge i form av en bransjeavtale (Danmark, Luxemburg, Nederland, Sveits og Belgia), eller nedfelt i lovs form (Tyskland,

---

<sup>6</sup> I så måte er det ikke noe oppsiktsvekkende i at departementet gir dispensasjon etter at Konkurransetilsynet har fattet sitt vedtak. Tilsynet håndhever konkurranseloven og har derfor et naturlig avgrenset mandat, mens departementet som ankeinstans kan vurdere spørsmålet på et politisk mer overordnet nivå og dermed ta hensyn til andre forhold enn de konkurransemessige.

Frankrike, Hellas, Italia, Østerrike, Portugal og Spania)<sup>7</sup>. En lov om faste priser er på trappene i Belgia. I flere av landene der bransjeavtalene har opphørt å eksistere, har det blitt etablert ordninger som gir effekter som likner på fastprisordningen. Både Australia, USA og England, hvor det ikke er fastprisordninger, eksisterer det kontrakter mellom forlag og bokhandlere som inneholder ordninger med returrett for usolgte bøker til en spesifisert pris. Returprisen danner dermed et gulv for utsalgsprisen. I Finland, hvor det har vært friprisordning siden 1971, er de fleste bokhandlere og forlag nå tilsluttet en kommisjonsordning, som sikrer tilgjengelighet av boktitler hos bokhandler.<sup>8</sup>

Når det gjelder skolebøker er det internasjonale bildet noe annet. De fleste land har frie priser på skolebøker, eller betydelige rabattordninger. Bl.a. gjelder det flere av de landene som har fastprisordninger for skjønnlitteratur. For en del land, bl.a. Sverige og Finland, er dessuten skolebokdistribusjon noe som i beskjeden grad skjer i regi av bokhandlere. Nå skal det føyes til at bransjestrukturen varierer mellom land. Enkelte land har vesentlig større konsentrasjon på forlagssiden enn i Norge. Andre land igjen har etablert andre systemer for skolebokdistribusjon, hvor for eksempel det offentlige har en eksplisitt rolle. En bør derfor være forsiktig med å trekke internasjonale sammenligninger for langt.

Bransjeavtalen styrer den vertikale relasjonen mellom forlag og bokhandlere og er et klassisk eksempel på en vertikal binding. I vårt tilfelle tar den bl.a. form av at oppstrømsbedriftene (forlagene) fastsetter sluttprisen nedstrøms (bokhandlene) og at bokhandlene har enerett til salg av skolebøker, som to viktige elementer i avtalen. Viktig i denne sammenheng er at de vertikale bindingene er nedfelt i en privatrettslig avtale mellom medlemsbedriftene i to

---

<sup>7</sup> Se også Fjeldstad 2003. Fjeldstads publikasjoner gir en meget nyttig gjennomgang og drøfting av den norske bokbransjen og er således viktige kilder for vår analyse.

<sup>8</sup> Se Fjeldstad 2003



bransjeorganisasjoner. Men, ifølge Fjeldstad (2003) har også prinsippene fått anvendelse utover medlemsforlagene.

Litteraturen om vertikale bindinger er relativt ny – og har i hovedsak vokst fram over de siste tretti årene, se Moen og Riis (2003) for en oversikt. I denne teoriutviklingen har det utviklet seg en dypere forståelse av hvilken rolle vertikale bindinger kan ha som et instrument til å øke effektiviteten i markeder. Dette vedrører både de såkalte vertikale eksternaliteter (koordineringsproblemer knyttet til at ett ledd i en vertikal kjede ikke tar inn over seg effektene av sine disposisjoner på inntjeningen i andre ledd av kjeden) og de horisontale eksternalitetene (tilsvarende effekter mellom bedrifter på samme nivå i verdikjeden). Vi drøfter mer inngående disse mekanismene fra kapittel 3.

## 2 Kultur, effektivitet og konkurranse

Vårt utgangspunkt er å foreta en samfunnsøkonomisk analyse av bransjeavtalen. Det vil si at vi drøfter avtalen i lys av dens virkninger på den økonomiske effektiviteten.

Markedet for skjønnlitteratur ligger på sett og vis i grenseland mellom økonomi og kultur, mellom børs og katedral. Når økonomi og kultur brytes i den offentlige debatten så stilles dette gjerne opp som motsatser – kulturverdier mot markedsverdier. Ofte gjenspeiler det en noe forenklet forståelse av verdibegrepet slik det benyttes i samfunnsøkonomisk analyse. Det økonomiske verdibegrepet er relatert til individuelle preferanser, det være seg preferanser over konsum av varer og tjenester, kulturelle aktiviteter eller naturopplevelser – nær sagt alle forhold som påvirker den "individuelle velferd". I så måte er "kulturverdier" åpenbart inkludert. En kan si det slik at avgrensningen ikke er så mye et spørsmål om *hva* som inngår i den samfunnsøkonomiske vurderingen, som det er *hvilke* vurderingskriterier som legges til grunn for analysen. En standard

samfunnsøkonomisk analyse legger til grunn de individuelle verddivurderingene – noe som ofte omtales som *konsumentsuverenitetsprinsippet*.

Et slikt utgangspunkt betyr ikke at kollektive verdier neglisjeres – det kan være relevante *eksternaliteter* mellom for eksempel allment nivå på kulturkonsum i samfunnet og individuell verdsetting. Men det samfunnsøkonomiske verdibegrepet avgrenser seg i forhold til rent paternalistiske elementer, for eksempel at myndighetene ønsker et høyere nivå på samlet kulturkonsum enn det som gjenspeiles i individuelle preferanser.

I den offentlige debatten blir gjerne problemet vinklet på en noe annen måte. Problemstillingen blir der ofte framstilt som en avveining mellom konkurrerende hensyn – et mål om økonomisk effektivitet på den ene siden stilt opp mot ønsket om å realisere kulturpolitiske målsettinger på den annen side. Dette kommer bl.a. til uttrykk i Konkurransetilsynets merknader hvor det i grunnlaget for dispensasjon fra konkurranseloven for bokgruppe 2-7 (dvs andre bøker enn skole-, lære- og fagbøker) ble foretatt en eksplisitt avveining av<sup>9</sup>

*“...kulturpolitiske og distriktspolitiske hensyn opp mot hensynet til effektiv ressursbruk”.*

Videre uttrykte Konkurransetilsynets sitt syn når det gjelder fastprisavtalen på skolebøker slik:

*“ Når det gjelder bokgruppe 1 og 2; skole-, lære- og fagbøker, kan ikke tilsynet se at reguleringene av disse bokgruppene er nødvendige for å oppfylle avtalens kulturpolitiske målsetninger.”*

Likeledes legger også avtalepartene til grunn de kulturpolitiske hensyn som motivasjon for fastprisordningen. Den norske Forleggerforening skriver i en høringsuttalelse, se DnF (1998), vedrørende fastprisordningen følgende:

---

<sup>9</sup> Se AAD 1999

*”Fastpris på bøker sikrer at samme boktittel er tilgjengelig i hele landet til lik pris i en tidsbegrenset periode etter utgivelse.*

*Systemet er kulturpolitisk motivert.”*

I følge Fjeldstad (2001) er da også det kulturpolitiske perspektivet som er begrunnelsen for at fastprisordninger er dominerende internasjonalt:

*”Når bokbransjen over det meste av Vest- og Sør-Europa får dispensasjon frå konkurranselovene, eller til og med får egne lover som sikrer fastare bokpris, er det altså av kulturpolitiske årsaker og ikkje av næringspolitiske.”*

Vi er ikke uenige i at det kan være viktige kulturpolitiske målsettinger som kan tilsi at fellesskapet ønsker en annen markedsløsning enn den som framkommer i et helt avregulert bokmarked. Men det er etter vår oppfatning ikke hensiktsmessig å redusere vurderingen av bransjeavtalen til et spørsmål om å avveie effektivitetshensyn mot kulturpolitiske målsettinger. Spesielt er det viktig at det i den pågående prosessen mellom bokbransjen og konkurransemyndighetene blir foretatt en faglig analyse hvor bransjeavtalen drøftes i lys av samfunnsøkonomisk effektivitet, og ikke alene som et kulturpolitisk instrument. Vår intensjon med denne rapporten er nettopp å komme med et bidrag i en slik diskusjon.

### **Konkurranseloven**

Konkurransetilsynets primære oppgave er å håndheve konkurranseloven. Denne loven har et klart formål. Lovens § 1 er formulert slik:

*”Lovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse.”*

Lovens formålsparagraf antyder at det er en fundamental sammenheng mellom effektivitet på den ene siden og organiseringen av de økonomiske aktiviteter på den annen – her formulert som

”virksom konkurranse”. Det er et vel etablert resultat i samfunnsøkonomifaget at et marked med effektiv eller virksom konkurranse også gir en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. I et effektivt marked avstemmes produksjonens sammensetning mot forbrukernes behov, ressursene forvaltes effektivt ved at de bedrifter som evner å framstille varene til laveste kostnader overlever i markedet og de virksomheter som har et potensiale for å skape verdier realiserer disse.

Men det er også et velkjent forhold at effektivitet noen ganger fordrer at markedet blir organisert på en særskilt måte. Ikke ved å sette markedsmekanismen ut av spill, men ved å etablere spillereglene på en måte som gjør at verdiene blir realisert, dvs supplere markedsmekanismen. Poenget er da at uten en slik organisering oppstår et samfunnsøkonomisk effektivitetstap – vi står overfor det økonomer kaller en markedssvikt.

Hvorvidt det i en bransje er behov for en spesifikk organisering avhenger av egenskapene til det enkelte marked. Ser vi bokmarkedet, er det et marked som har en del spesielle kjennetegn, og hvor målet om effektivitet etter vårt syn fordrer en spesiell organisering. For å begrunne det må vi gå noe nærmere inn på hvilke særtrekk ved bokmarkedet som skiller det fra andre markeder.<sup>10</sup>

### 3 Noen av bokmarkedets særtrekk

Som produkt er bøker spesielle av flere grunner. Åpenbart er bøker heterogene – noe som betyr at den enkelte utgivelse setter sitt eget marked. I seg selv er det et forhold som bidrar til å dempe

---

<sup>10</sup> Behovet for kreativ markedsdesign for å ivareta særtrekk ved bokmarkedet er en gammel innsikt. I et etterord til denne rapporten har vi tillatt oss å trekke på en spesiell begivenhet i litteraturhistorien. Vi sikter her til Johann Wolfgang von Goethes design av markedet for egne verker på 17-1800 tallet. Historien illustrerer flere av de momentene vi gir en mer teoretisk drøfting i denne rapporten. Men uavhengig av det bør historien som sådan ha en viss interesse i forlagskretser.

konkurransen i markedet. Men produktet er også spesielt gjennom dets karakter som informasjonsgode. Etterspørselen etter en bok er svært følsom for bokhandelens disposisjoner. Bokhandleren bestemmer hvilken informasjon kunden får om utvalget. Han bestemmer hvordan utvalget skal stilles ut. Og han bestemmer hvor godt til rette forholdene skal være for at kundene kan bla og orientere seg i tilbudet av bøker. Dette er faktorer som påvirker sannsynligheten for at en kunde faktisk foretar et kjøp. Organiseringen av markedet har derfor typisk større betydning for utviklingen i etterspørselen i bokmarkedet enn det vi kjenner fra andre markeder. Det er et viktig moment som har implikasjoner for organiseringen og som blir nærmere drøftet i kapittel 4.

Ser vi på produksjonssiden er det et viktig særtrekk ved bokmarkedet at kostnadene nærmest i sin helhet er båret før produktet kan omsettes i et marked. Forfatterens innsats er ugjenkallelig båret. Likeså er forlagets vesentligste kostnader forbundet med utgivelsen også båret. De gjenstående aktiviteter som trykking og distribusjon utgjør alt i alt en svært beskjeden andel av de samlede kostnadene. I samfunnsøkonomiske termer betyr det at *marginalkostnaden*, definert som kostnadsøkningen forbundet med en liten økning i produksjon og distribusjon er svært lav. Eller for å uttrykke det mer direkte – merkostnaden ved å sende ut et opplag på 2001 eksemplarer i markedet istedenfor 2000 er ubetydelig.

Det forhold at de vesentligste kostnader ved en bokutgivelse er faste, og dermed uavhengig av produksjonsnivå, skaper spesielle utfordringer for forfatter og forlegger når det gjelder muligheten til å hente ut de verdier som et litterært verk representerer. Sagt på en annen måte - markedet må designes adekvat. Siden *marginalkostnaden* ved en bok er svært lav er det økonomisk rasjonelt med en infrastruktur som muliggjør størst mulig spredning. Grunnen er at for hver ekstra bok som omsettes i markedet realiseres en verdi tilsvarende differansen mellom sluttbrukerpris og *marginalkostnad*.

Siden marginalkostnaden neppe utgjør mer enn 3-5 % av sluttbrukerprisen ligger det her en betydelig verdi.

Ethvert tiltak som øker sannsynligheten for å få solgt ytterligere flere eksemplarer av en bok skaper altså betydelige gevinster i den vertikale kjeden, gevinster som kan fordeles mellom forfatter, forlegger, distributør og bokhandler. I denne sammenheng har bokhandelen en svært viktig rolle som tilrettelegger av salgsprosessen. Så kan en reise spørsmålet om bokhandelen har tilstrekkelig sterke incentiver? Svaret er at bokhandelen har for svake incentiver. Siden bokhandelen mottar differensen mellom sluttbrukerpris og bokhandelens innkjøpspris, er den gevinst bokhandelen oppnår ved økt salg lavere enn gevinsten for den vertikale kjeden samlet sett. Bokhandelen bærer hele kostnaden ved salgsprosessen, men mottar bare en andel av gevinsten. Konsekvensen er at det oppstår et samfunnsøkonomisk tap.

Riktignok modifiseres denne konklusjonen hvis økt salg i en bokhandel medfører en fortrenkning av bokomsetningen hos andre bokhandlere. For å ta den motsatte ytterlighet, ved full fortrenkning er det *isolert sett* ingen samfunnsøkonomiske gevinster ved at en bokhandel ekspanderer, siden det innebærer en tilsvarende reduksjon i omsetningen hos andre bokhandlere<sup>11</sup>. Dette er nettopp en viktig faktor i vår kritikk av skolebokmonopolet. Skoleboksegmentet er typisk karakterisert ved sterk grad av fortrenkning (markedets totalstørrelse er praktisk talt gitt). Avtaler som gir incentiver til økt salgsinnsats i dette segmentet har derfor liten kollektiv verdi (se nærmere diskusjon i del II av rapporten). For bokgrupper som sakprosa og skjønnlitteratur er derimot fortrenkningseffekten betydelig svakere. Økt innsats på salgssiden i disse segmentene generer følgelig gevinster for bransjen samlet sett ved at totalmarkedet utvides.

---

<sup>11</sup> Selvsagt kan det være gevinster ved at en detaljist ekspanderer på bekostning av andre detaljister som følge av kvalitetsmessige eller kostnadmessige forskjeller.

Nå kan det innvendes at betraktningene ovenfor vedrører problemstillinger som har relevans for mange bransjer. Men de veier tyngre her enn i andre bransjer. Marginalkostnader av størrelsesorden 3-5 % av sluttbrukerpris er lavt sammenlignet med del fleste bransjer. Etterspørselens følsomhet for detaljistenes innretting av salgsvirksomheten er trolig også sterkere her enn i næringslivet forøvrig.

## Del I: Fastprisordningen

Paragraf 2.4 i bransjeavtalen sier:

*"Forlagene fastsetter bokens utsalgspris".*

Det er også denne paragrafen som regulerer bokhandlernes adgang til å yte rabatter. Dette bryter med konkurranselovens paragraf 3-1, der det står:

*"To eller flere ervervsdrivende må ikke for salg av varer eller tjenester ved avtale, samordnet praksis eller på annen måte som er egnet til å påvirke konkurransen.... Tilsvarende må én eller flere leverandører ikke fastsette eller søke å påvirke priser, rabatter eller avanser for avtakernes salg av varer eller tjenester"*  
(vår utheving).

Konkurransetilsynets vurdering er at bransjeavtalens bestemmelser på dette punkt også er i strid med konkurranselovens forbud mot prissamarbeid §3.4, formulert som et

*"forbud mot at sammenslutninger fastsetter eller oppfordrer til reguleringer".*

Det er ikke vår kompetanse å vurdere det juridiske grunnlaget for tilsynets vurdering. Vårt mål er å analysere hvorvidt mekanismene i avtalen som sådan er uheldige når en legger til grunn de samfunnsøkonomiske virkningene av dem. La oss først se litt nærmere på Konkurransetilsynets begrunnelser.

I forbindelse med prosessen forut for den siste revisjonen av bransjeavtalen skriver Konkurransetilsynet innledningsvis følgende (se KT (1998)).

*"Det er tilsynets oppfatning at fastpris på blant annet skjønnlitteratur og sakprosa vil kunne medvirke til å opprettholde både produksjon og spredning av kulturpolitiske bøker. På grunnlag av dette er det tilsynets vurdering at kulturpolitiske*



*hensyn kan veie tyngre enn effektivitetshensynet for deler av avtalen. Tilsynet kan imidlertid ikke se at fast utsalgspris på skole-, lære- og fagbøker er nødvendig for å oppfylle avtalens kulturpolitiske mål.”*

Det kan her synes som om Konkurransetilsynet tar som et premiss at fastprisordningen går på bekostning av effektivitet, og at hele spørsmålet dermed kan reduseres til et vurdering av hvilken tyngde ”kulturpolitiske mål” skal tillegges. Dvs hvis disse ikke er tilstrekkelig tungtveiende så er fastprisavtalen uheldig. Etter vår oppfatning er ikke dette det mest hensiktsmessige utgangspunktet for konkurranseanalysen. Dette problemet kommer også til syne gjennom formuleringer som:

*”Det er imidlertid tilsynets oppfatning at for å begrense de konkurranseskadelige effektene av fastprissystemet er det avgjørende at fastprisperioden virkelig er begrenset til å gjelde i ett kalenderår etter utgivelsesåret, og at det ikke gis mulighet til å forlenge fastprisperioden utover dette.”*

Hva de konkurranseskadelige effektene skulle bestå i er ikke begrunnet av tilsynet. Vi finner det utilfredstillende at Konkurransetilsynet ikke begrunner sine påstander siden konkurranselovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser. Hvorvidt inngåtte avtaler virker effektivitetsmessig uheldig eller om de tvert i mot bedrer effektiviteten burde dermed være et avgjørende spørsmål.

I vår analyse av fastprisordningens samfunnsøkonomiske konsekvenser vil vi ta utgangspunkt i følgende forhold:

1. Virkningene av fastprisavtalen på konkurransen mellom forlagene
2. Virkningen av fastprisavtalen på konkurransen mellom bokhandlene
3. Mulige effektivitetsgevinster som følge av bransjeavtalen

#### 4. Problemer med å kapitalisere faste kostnader på grunn av egengenerert konkurranse (såkalt Coase conjecture)

Det er som nevnt en betydelig internasjonal litteratur som tar for seg fastprisordninger (i internasjonal litteratur omtalt som “resale price maintenance” RPM) og andre varianter av vertikale bindinger. I den internasjonale debatten er dette forhold som vies stor oppmerksomhet, hvor nettopp vertikale føringer i bokbransjen har vært et viktig tema. Litteraturen er relativt ny ved at hovedbidragene kom i perioden fra 1970 og framover. Men summariske framstillinger er tilgjengelig både i form av litteraturoversikter, se for eksempel Moen og Riis (2003) eller Rey og Tirole (2003), og gjennom nyere lærebøker innen næringsøkonomi på masternivå. Både Church og Ware (2000) som benyttes ved Norges Handelshøyskole, Tirole (1988) som brukes på Universitetet i Oslo og Pepall, Richard and Norman (2002) som benyttes ved Handelshøyskolen BI vier vertikale bindinger stor oppmerksomhet.<sup>12</sup>

I Norge har i særlig grad Vidar Ringstad og Knut Løyland utarbeidet økonomiske analyser av kultursektoren. I sin analyse av fastprisordningen antyder de at det er mangel på ”kvalifisert forskning på området”. Vi deler ikke denne oppfatningen.<sup>13</sup>

Konkurransetilsynet vektlegger også i liten grad betydningen av vertikale og horisontale eksternaliteter i bokbransjen i sin begrunnelse for inngrep. Riktignok vektlegger Konkurransetilsynet at

*”bransjeavtalen har som formål å bidra til et effektivt desentralisert bokhandlernet”,*

---

<sup>12</sup> Vi vil også vise til Beck (2003) er et meget kompetent utført diplomarbeid som analyserer det tyske bokmarkedet med et hovedfokus på effektivitetsvirkningene av fastprisordningen. Becks arbeid ble for øvrig utført under veiledning av professor Lars-Henrik Røller som er chief competition economist i EU-kommisjonen.

<sup>13</sup> Som de skriver på side 168 i Ringstad og Løyland (2002): *”Den store interessen som er knyttet til RPM og liknende ordninger tatt i betraktning, er det imidlertid forbausende lite kvalifisert forskning på området. Det foreligger mye litteratur, mange sterke meninger og masse blomstrende retorikk både her i landet og i andre land, men forskningsbasert kunnskap er det derimot lite av.”*

men dette motiveres som nevnt ut fra en kulturpolitisk synsvinkel løstrevet fra hensynet til effektiv ressursallokering. Vi har ingen innvendinger mot at kulturpolitiske hensyn vektlegges, og at det kan tilsi at man vil velge å etablere ordninger som ikke er motivert ut ifra en samfunnsøkonomisk effektivitetsbetraktning. Men *i tillegg bør det trekkes frem at vertikale føringer kan gi som resultat en mer effektiv allokering av ressurser*. Dette vurderes så vidt vi kan se i svært begrenset grad av Konkurransetilsynet<sup>14</sup>. Riktignok kan det synes som om tilsynet i dag har et mer nyansert perspektiv på disse sammenhengene. Som det framgår av et oppslag i Bok og samfunn mars 2004 uttaler seksjonssjef Asbjørn Englund i Konkurransetilsynet følgende<sup>15</sup>:

*”Vertikal integrasjon er noe man ser og har sett i mange bransjer, og det er ikke unaturlig at man også ser denne utviklingen i bokbransjen. I utgangspunktet er vi ikke skeptiske som sådan til vertikal integrasjon, men vi er skeptiske hvis det blir en for høy konsentrasjon i de ulike delmarkedene, for eksempel innen bokhandel eller innen forlag.”*

Dette gjenspeiler en reorientering som en også observerer i andre land: Nyere innsikt om hvilken rolle vertikale føringer (som bransjeavtalen er et eksempel på) kan ha for effektiviteten har over tid medført en justering internasjonalt i utøvelsen av konkurransepolitikken. Denne tendensen ble omtalt i konkurranselovutvalgets innstilling (Graverutvalget), som ble lagt frem sommeren 2003, hvor det i avsnittet om vertikale bindinger gis følgende beskrivelse av utviklingen i EU<sup>16</sup>:

*”Den nye gruppefritaksforordningen for vertikale avtaler (kommisjonsforordning 2790/1999 EFT L 336/21 av 29.12.1999) illustrerer at Kommisjonen i økende grad legger et økonomisk*

---

<sup>14</sup> Et viktig unntak i en beslektet sak er vurderingen av Gyldendals oppkjøp av bokhandler, hvor det i Konkurransetilsynets vedtak vises til mulige gevinster i den vertikale kjeden.

<sup>15</sup> Se [www.bokogsamfunn.no/Nettutgaven/102871](http://www.bokogsamfunn.no/Nettutgaven/102871)

<sup>16</sup> Se avsnitt 3.4.5 om vertikale bindinger, NOU (2003).

*perspektiv til grunn for sin vurdering av vertikale avtaler. Selv om det i EF-traktaten artikkel 81 ikke sondres mellom horisontale og vertikale avtaler, har det nye gruppefritaket som utgangspunkt at en lang rekke vertikale restriksjoner er lovlige, inntil det motsatte er bevist. Dette er i tråd med den utviklingen som har vært innenfor økonomisk teori, der man i langt større grad ser på vertikale bindinger som effektivitetsfremmende.”*

Mulige effektivitetsfremmende effekter av vertikale bindinger vil behandles i detalj senere i kapittelet. Først vil vi imidlertid diskutere de direkte effektene på konkurransen mellom forlag og mellom bokhandlere.

#### **4.1 Konkurransen mellom forlagene**

I debatten om bokpriser har det vært en tendens til å oppfatte fastprisavtalen som en barriere mot at konkurransen skal bli effektiv mellom forlagene. Det er imidlertid ingenting ved fastprisordningen som sådan som reduserer konkurransen mellom forlagene.

Det er en utbredt misforståelse at fastprisavtalen innebærer en form for kartellvirksomhet, se for eksempel tidligere konkurransedirektør Egil Bakke som i Bakke (2003) omtaler ordningen som

*”...tillatelse til å etablere et priskartell”.*

Også blant tilhengere av bransjeavtalen benyttes tilsvarende formuleringer. Fjeldstad (2001) skriver bl.a.

*”Dei siste åra har debatten skote fart her i landet om bøker framleis skal ha fast pris, eller om priskonkurranse skal innførast i bokbransjen på linje med alle andre handelsgreiner”*

Men Konkurransetilsynet formulerer seg slik vedrørende framforhandlinger av ny avtale i 1998<sup>17</sup>:

---

<sup>17</sup> Se KT (1998)

*”Det enkelte forlag fastsetter sine egne utsalgspriser på bøkene, og forlagene konkurrerer således både på pris og boktittel.”*

Konkurransetilsynet betrakter altså ikke bransjeavtalen som hemmende for konkurransen *mellom forlagene* som sådan. Imidlertid bærer som nevnt den offentlige debatten preg av at dette er et vanlig syn. Vi vil derfor diskutere bransjeavtalens virkninger på konkurransen i markedet i noe detalj.

Konkurransen i bokmarkedet dreier seg i bunn og grunn om å konkurrere om sluttbrukerne, det være seg enkeltindivider, skoler eller andre institusjoner. I denne konkurransen er åpenbart ”pris og boktittel” viktige konkurranseparametere. Fastprisordningen på bøker innebærer at prisen på en bok ikke kan endres før utløpet av første kalenderår etter utgivelsen. Fastprisavtalen innebærer imidlertid ikke at prisene på forskjellige bøker fra samme forlag eller prisene mellom forlag skal standardiseres, tvert i mot bestemmer forlaget selv prisen på hver enkelt bok. Den enkelte forlegger setter således prisen i forvisning om at en høy pris vil tendere til å redusere eget salg og trolig øke konkurrerende forlags salg. Forbrukerne står fritt til å velge hvilke bøker de vil kjøpe, og et forlag vil kun få solgt sine bøker hvis den aktuelle kjøperen finner produktet (kombinasjon av pris og kvalitet) tilstrekkelig attraktivt i forhold til konkurrentenes produkter. Det er også forhold som tilsier at vertikale føringer på sluttbrukerpris kan medføre *reduserte* sluttbrukerpriser. Et velkjent fenomen innenfor næringsøkonomi er knyttet til dobbel marginalisering:

*Hvis to aktører i en kjede som begge har markedsmakt setter (lineære) priser uavhengig av hverandre, vil isolert sett sluttbrukerprisen bli høyere enn den prisen som maksimerer felles profitt.*

Grunnen er at oppstrømsbedriften vil kreve en prismargin ved salg til nedstrømsbedriften, som i sin tur vil kreve en margin ved salg til sluttbruker. Når for eksempel bokhandleren setter utsalgsprisen, vil

hun ikke ta hensyn til at økt salg vil gi økte inntekter for forleggeren, og derfor sette prisen høyere enn det som maksimerer samlet profitt. Dette er et eksempel på en vertikal eksternalitet, noe som vil behandles mer utførlig i et senere avsnitt. En vertikal føring knyttet til sluttbrukerpris kan dermed føre til både økt produsentoverskudd som følge av at den vertikale eksternaliteten internaliseres samt økt konsumentoverskudd som følge av at sluttbrukerprisen faller.

Det kan også argumenteres for at priskonkurransen mellom forlagene intensiveres som følge av fastprisordninger som følge av at priskonkurransen ikke forstyrres av bokhandlenes valg av driftsmargin. Uten fastprisordning så er det ikke opplagt at en reduksjon i prisen til detaljist veltes over i en tilsvarende prisreduksjon i sluttbrukerprisene. I seg selv gjør det markedseffektene av prisendringer mindre oversiktelige, og kan isolert sett dempe konkurranseintensiteten mellom forlagene.

Dynamikken i et konkurransemarked gjennom etablering og avgang av bedrifter medfører at forlagene i gjennomsnitt oppnår en normal avkastning av kapitalen. Selvsagt vil enhver forlegger stri med tapsprosjekter, men også tjene godt på suksessutgivelser. Forleggere med særskilt talent til å identifisere vinnerprosjekter, evne til å utvikle markedet for egne utgivelser, bygge opp merkevaren osv kan oppnå en avkastning utover gjennomsnittsavkastningen i bransjen – men det er ikke noe annet enn den "rente" forleggeren realiserer på egen dyktighet. På lang sikt, hvis konkurransen er effektiv, oppnår forleggeren en normal avkastning. Det blir for tiden hevdet at bokprisene i Norge er for høye. Hvis så er tilfelle (vi har ikke analysert det spørsmålet) så kan det gjenspeile at konkurranseflaten mellom forlagene er for svak – dvs at vi har et strukturelt konkurranseproblem. Men, for å foregripe noe, det er vanskelig å se at bransjeavtalen er en faktor i den diskusjonen. Riktignok vil vi ta et forbehold når det gjelder skolebokordningen. Eneretten kan her

forhindre at det etableres mer effektive kontrakter mellom sluttbruker og forlag.

Effektive kontrakter som sikrer at mest mulig av verdiene i et litterært verk hentes ut av bransjen er ikke i konflikt med konkurranse.

Snarere tvert imot. Effektive kontrakter eliminerer den sløsing som er et resultat av vertikale og horisontale eksternaliteter. Det betyr isolert sett at mer marginalt lønnsomme bokverk kan få dekket sine kostnader og dermed bli utgitt. Hvis forlagene gjennom vertikale kontrakter oppnår superprofitt – ja da skulle det gi incentiver til nyetablering og økt konkurranse. Konkurransen mellom forlagene skulle dermed sikre at gevinsten hentes ut av konsumentene på lang sikt. Nå kan det selvsagt reises spørsmål om forlagskonkurransen er effektiv, for eksempel om det kan være etableringshindringer som gjør at forlagene oppnår varig superprofitt. Men det er her viktig å understreke at dette problemet vedrører de strukturelle forhold i konkurransen mellom forlag, og ikke direkte de vertikale kontrakter.

### **Åpner bransjeavtalen for prissamarbeid mellom forlag?**

Et viktig spørsmål er knyttet til om bransjeavtalen kan gjøre det enklere for forlagene å opprettholde et stilltiende prissamarbeid. Som vi skal se er ikke svaret opplagt, det er faktorer som trekker i litt ulike retninger.

Et argument som trekker i retning av at fastprisordningen skjerper konkurransen er at den skaper en rigiditet i prisstrukturen som medfører at et forlag ikke kan respondere på et annet forlags prisvalg ved selv å endre prisene på sine produkter løpende. Sett fra bransjens synsvinkel er den (til forskjell fra forbrukerne) åpenbart tjent med et relativt høyt prisnivå. Situasjonen er imidlertid en annen hvis vi ser det fra den enkelte bedrifts ståsted. Ved å redusere prisen vil bedriften kunne øke sine markedsandeler på bekostning av konkurrentene og dermed tjene mer – noe som nettopp er grunnen til at effektiv

konkurransen gir lavere priser. Men prisreduksjoner er et tveegget sverd for forlaget som iverksetter denne. Gevinsten ligger i å vinne markedsandeler – men en slik økning er en kortvarig gevinst hvis prisreduksjon blir møtt med tilsvarende priskutt hos konkurrentene. Slike mekanismer har blitt viet stor oppmerksomhet i forbindelse med framveksten av internettmarkeder. Det var forventet at internettmarkeder skulle kjennetegnes ved høy konkurranseintensitet – konsumentene kunne raskt orientere seg om hvor prisene var lavest, og kostnadene ved å bytte leverandør var svært lave siden den geografiske dimensjonen ble visket ut. Dermed ville det selskap som holdt de laveste prisene kunne ta nær sagt hele markedet. Bildet har vist seg å være langt mer sammensatt. Grunnen er at produsentenes muligheter til å følge med i sine konkurrenters prissetting – og dermed møte disse med tilsvarende priskutt – også ble vesentlig forbedret. All informasjon fløt raskt. Det etablerte seg derfor i mange tilfeller det mønster at et selskap som *satte ned* prisene ikke vant noe på det fordi konkurrentene fulgte umiddelbart etter med tilsvarende priskutt. Faktisk tapte selskapene på priskuttet siden inntjeningen for bransjen samlet falt. Når først denne mekanismen ble avdekket var det ikke overraskende at en i en rekke tilfeller etter hvert observerte et annet mønster: Selskaper som *satte opp* prisene opplevde at konkurrentene også fulgte etter med tilsvarende prisøkninger (med den konsekvens at profitten økte for alle selskapene) – rask informasjonsspredning og fleksible priser var ikke som man trodde grunnlaget for intens konkurranse, det ble snarere konkurransens verste fiende.

Erkjennelsen er at noe "sand i maskineriet" kan være svært gunstig for konkurransen fordi det sikrer at selskaper som gjennomfører prisreduksjoner oppnår en gevinst – dvs de oppnår en temporær (og i noen tilfeller varig) økning i markedsandeler<sup>18</sup>. Her kommer et av

---

<sup>18</sup> Disse mekanismene er blitt viet betydelig oppmerksomhet i den internasjonale litteraturen de siste årene. To kilder som vil være av interesse for de som vil gå noe dypere i materien er Klemperer (2003) og en rekke studier av Hal Varian, bl.a. beskrevet i hans kronikk iu New York Times, Varian (2000).



poengene med fastprisordninger. Fastprisavtaler kan nettopp fungere som en slik rigiditet. Et forlag som setter lav pris på en utgivelse kan ikke møtes med tilsvarende prisreduksjoner hos konkurrerende forlag på de utgivelser disse forlagene allerede har priset. Dermed styrkes gevinsten ved prisreduksjoner – forlaget kan være mer tilbøyelig til å sette prisene lavt innenfor en fastprisordning enn under fri pris.

Et annet moment som trekker i retning av at fastprisordningen kan stimulere konkurranse er beslektet med det foregående, men tar et noe mer dynamisk perspektiv. Fastprisordninger kan bidra til å gjøre etableringsmulighetene i bransjen mer attraktive. Ved helt fleksibel prissetting kan selskapene møte nye aktører selektivt ved å sette ned prisene på produkter som i særlig grad representerer substitutter for den nye aktørens utgivelser, og dermed presse dette forlagets marginer. Fastprisordninger innebærer en rigiditet som begrenser mulighetene for denne type strategier. Det kan øke den forventede avkastning av nyetablering.

Når det gjelder faktorer som trekker i retning av at faste priser virker konkurransedempende har en i litteraturen vært særlig opptatt av at økt transparens i prisene kan øke risikoen for stilltiende prissamarbeid (tacit collusion) mellom forlagene<sup>19</sup>. Som nevnt har bransjen som sådan en fellesinteresse av å understøtte et høyt prisnivå. Fastprisavtalen kan da fungere som et instrument til å koordinere prissettingen uten at det skjer gjennom direkte samarbeid. Det forhold at det er relativt høy konsentrasjon i det norske forlagsmarkedet tilsier at konkurransemyndighetene bør være på vakt overfor denne type mekanismer.

Det kan også være strukturelle trekk ved bransjen som forsterker bransjens incentiver til å få en slik koordinerende mekanisme på plass. Det forhold at kostnadene i vesentlig grad er faste gir et sterkt incentiv til å iverksette tiltak som vinner markedsandeler på

---

<sup>19</sup> Dette diskuteres i detalj i Julian and Rey (2000). Se også Beck (2003) for en kritisk diskusjon av denne hypotesen.

bekostning av konkurrentene, hvor priskutt nettopp kan være et slikt tiltak. I en slik sammenheng kan fastprisordningen virke disiplinerende. Men et slikt argument er bare gyldig i den grad gevinstene som priskuttet generer først identifiseres *etter* at boken er lansert i markedet. I forhold til det gevinstpotensialet forlaget mener å kunne identifisere *før* boken sendes ut i markedet gir fastprisordningen i prinsippet sterke argumenter for å hente disse ut, nettopp fordi konkurrentenes priser er mer låst under fastpris enn i et regime med fleksibel pris.

Avslutningsvis, det viktigste momentet i dette avsnitt er følgende: Hvorvidt fastprisordninger begrenser eller skjerper konkurransen avhenger av detaljene i strukturen i markedet. Men som hovedregel skulle det ikke spille en avgjørende rolle. Produsenten setter prisene – hvorvidt det settes på "grossistnivå" eller på "detaljistnivået" er ikke som sådan et uttrykk for mer eller mindre konkurranse. Spørsmålet er snarere *om* forlagene konkurrerer.

## 4.2 Konkurransen mellom bokhandlene

Konkurransetilsynet vektlegger at fastprisavtalen per definisjon gjør det umulig for bokhandlene å konkurrere på pris - bokhandlene kan ikke bruke prisen som virkemiddel i konkurransen med andre bokhandlere eller andre forhandlere av bøker i ett år etter utgivelsesåret for bøker i gruppe 2-7. For skolebøker er ikke fastprisperioden tidsbegrenset, slik at det aldri vil være mulig å konkurrere om pris på skolebøker.

Dermed kan ikke en kostnadseffektiv bokhandel trekke til seg flere kunder ved å sette ned prisene. Resultatet blir at kundene ikke i tilstrekkelig grad handler hos de mest kostnadseffektive bokhandlene, noe som innebærer en samfunnsøkonomiske lite effektiv ressursutnyttelse. Konkurransetilsynet skriver (KT 1998)

*”Videre vil fastprissystemet innebære at en effektiv forhandler ikke har mulighet til å tilby forbrukerne en lavere pris på bøkene for å kunne oppnå et større boksalg. Det betyr at det blir likegyldig for forbrukeren om han handler hos en kostnadseffektiv forhandler eller ikke. Fastprissystemet kan derved medføre at også mindre effektive forhandlere kan opprettholdes.”*

Det er åpenbart korrekt at bokhandlene med en fastprisavtale mister prisen som konkurranseparameter, og at dette *isolert sett* er en kilde til negative allokeringmessige effekter. På den annen side ser ikke Konkurransetilsynet ut til å problematisere hvem det er som bærer de økte kostnadene som bransjeavtalen i denne sammenheng medfører. Selv om de økte kostnadene til en viss grad kan overveltes på konsumentene, er det grunn til å tro at en del av kostnadene må bæres av bransjen. Økonomisk logikk tilsier da at de økte kostnadene bransjeavtalen innebærer må motsvares av andre minst like store effektivitetsgevinster. Slike gevinster vil diskuteres i detalj i neste avsnitt. Nå vil konkurranse på pris mellom bokhandlene medføre at også gevinster delvis tilfaller sluttbruker – konsumenten. Den samlede effekten for konsumentene kan dermed kun være negativ hvis det er en større andel av kostnadsøkningen som veltes over på konsumentene enn den andel av gevinstene som tilfaller konsumentene. Dette er forhold som ikke diskuteres av Konkurransetilsynet, og vi vil i neste avsnitt argumentere for at dette på ingen måte er opplagt hva svaret på dette spørsmålet er.

Ettersom bransjeavtalen innebærer at sluttbrukerprisen ikke kan benyttes som konkurranseparameter for bokhandlene, vil konkurransen være desto mer intens langs andre dimensjoner, først og fremst relatert til kvalitet. Det avgjørende spørsmålet blir da hva

som kjennetegner samfunnsøkonomisk effektiv konkurranse, langs hvilke dimensjoner bør konkurransen intensiveres?<sup>20</sup>

I den vertikale relasjonen mellom forlag og bokhandel er nettopp konkurransens karakter noe som får betydning for verdiskapingen, og som forlagene har incentiver til å påvirke gjennom de kontrakter som inngås vertikalt. Etter vår oppfatning blir Konkurransetilsynet argumentasjon utilstrekkelig ved at de fokuserer isolert på prisdimensjonen i konkurransen. Dette er sentrale poenger som drøftes nærmere i de neste to avsnittene.

### **4.3 Mulige effektivitetsgevinster som følge av bransjeavtalen**

En kilde til effektivitetstap i bransjen er vertikale og horisontale eksternaliteter. Som nevnt er det et velkjent resultat fra samfunnsøkonomien at velfungerende konkurranse gir en effektiv utnyttelse av ressursene (kfr. konkurranselovens formålsparagraf). Hvis det er gevinster ved å utnytte ressursene på en annen måte enn den som skjer i markedet, så vil et velfungerende marked hente ut disse gevinstene ved at private aktører realiserer dem som profitt. Men eksternaliteter forstyrrer denne sammenhengen. En eksternalitet kan for eksempel bestå i at én bedrifts aktiviteter påfører andre bedrifter en kostnad. En rent privatøkonomisk kalkyle vil i så tilfelle ikke fange opp denne kostnaden, dermed framstår aktiviteten som privatøkonomisk mer lønnsom enn den er for samfunnet (som selvsagt må ta hensyn til alle relevante inntekter og kostnader). Det er her poenget med effektive kontrakter kommer inn – hvis private parter kan inngå kontrakter som *internaliserer* slike eksterne virkninger så vil effektiviteten gjenopprettes. Kontrakter av denne type vil da være et instrument til å nettopp å sikre effektivitet.

---

<sup>20</sup> Åpenbart tilsier effektivitet i enkelte tilfeller at noe bør skjermes mot konkurranse, noe eksempelvis patenter og andre former for rettighetsvern er utmerkede eksempler på.

I bokbransjen kan det være slike eksternaliteter både langs verdikjeden (vertikalt) og mellom ulike enheter på samme nivå (horisontalt). Vi skal nå se nærmere på slike eksternaliteter.

### **Vertikale eksternaliteter knyttet til kvalitet**

Forlagsbransjen er kjennetegnet ved høye faste, og svært lave marginale kostnader (merkostnaden ved å produsere en ekstra bok). I tillegg er hver bok unik, og markedspotensialet for den enkelte bok er ukjent på det tidspunkt den produseres. Men samtidig er sannsynligheten for at en gitt bok blir en salgssuksess avhengig av hvordan bokhandlene innretter seg i forhold til markedet – hvorvidt boken blir eksponert slik at salgspotensialet utløses. Her er incentivene ikke sammenfallende mellom bokhandlere og forlag. Den enkelte bokhandel har et sterkt økonomisk incentiv til å sette inn sine ressurser på bøker som har vist seg å være salgssuksesser, prise disse noe lavere (i et system med frie priser) og tjene på store salgsvolum. Åpenbart gir dette også forlagene store inntekter. Men siden markedspotensialet for den enkelte bok er ukjent på det tidspunkt den trykkes er det for forlaget avgjørende at hele utgivelsesporteføljen tilgjengeliggjøres, bl.a. for at potensielle salgssuksesser nettopp kan avdekkes i markedet. Her oppstår det et incentivproblem i det at den enkelte bokhandel i et friprissystem har for svake incentiver til å eksponere hele bredden. Vertikale føringer, hvorav fastpris er ett eksempel, er nettopp instrumenter som kan benyttes til å sikre at forhandlernetts incentiver blir balansert på en slik måte at det opptrer i samsvar med hele bransjens interesser.

Som nevnt er det på marginen betydelige gevinster ved å øke salgsvolumet (ut av en salgssøkning er over 90 % av sluttbrukerprisen ren verdiskaping). Det medfører at alle beslutninger som påvirker omsetningsnivået i bokhandelen representerer potensielt svært viktige optimaliseringsproblemer. Ett sett av beslutninger er her knyttet til lokal tilgang - hvor stort lager som bør holdes i de enkelte bokhandel.

Bokhandlere utfører en rekke oppgaver som vil øke salget av bøker, først og fremst knyttet til å føre et rikt sortiment av bøker, synliggjøre bøkene og promotere bøkene ved å henlede kjøperens oppmerksomhet mot boken og gi informasjon om forfatter og innhold i den enkelte bok. Vi vil i det etterfølgende referere til dette som "kvalitet" på tjenestene utført av bokhandelen. Høyere kvalitet vil typisk innebære at hver kunde kjøper flere bøker, noe også forlaget tjener på, kfr diskusjonen i kapittel 4. Det eksisterer altså en vertikal eksternalitet knyttet til bokhandelens valg av kvalitet, og det er i forlagenes interesse at kvaliteten på produktet blir tilstrekkelig høy.<sup>21</sup> På den annen side er det kostnadskrevende for den enkelte bokhandel å tilby slike tjenester.

Med fri prisfastsettelse på detaljnivå vil kvaliteten typisk bli for lav (både ut fra forleggerens perspektiv og ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv) siden bokhandelen bærer hele kostnaden ved kvalitet men bare mottar en del av gevinsten. Det kan derfor være i forlagenes interesse å øke marginen til bokhandlene ut over det bokhandlene ville oppnådd ved frikonkurransen. En måte å gjøre det på er ved en fastprisavtale som sikrer bokhandlene en gitt margin per bok.

Vi vil illustrere dette med en enkel modell.<sup>22</sup> La oss anta at det er mange bokhandlere som konkurrerer med hverandre, og at konkurranseparametrene er pris og kvalitet. For enkelhets skyld antar vi at de eneste kostnadene til bokhandelen er innkjøpskostnader av bøker og kostnader ved kundeservice (kvalitet). Økt kundeservice gir økt salg.

Konsumentene handler i den bokhandelen som gir det beste forholdet mellom pris og kvalitet. Konkurransen mellom bokhandlene sikrer at den enkelte bokhandels profitt er lik null (se imidlertid fotnoten nedenfor). Videre vil konkurransen medføre at den enkelte bokhandel (for en gitt innkjøpspris) vil tilby kjøperne en kombinasjon av kvalitet

---

<sup>21</sup> Vi forutsetter her at grossistprisen på marginen er høyere enn forlagets marginalkostnad ved produksjon av bøker

<sup>22</sup> Se Pepall, Richard and Norman (2002) kapittel 9.2, og særlig kapittel 9.2.3

og pris som maksimerer deres nytte gitt betingelsen om null profitt (i motsatt fall er det gevinster ved å tilby en annen pris/kvalitet kombinasjon).

Denne tilpasningen innebærer at kvaliteten blir for lav så lenge grossistprisen bokhandelen betaler er høyere enn marginalkostnaden ved å produsere bøker (noe som åpenbart er tilfellet). Grunnen er den tidligere omtalte vertikale eksternaliteten mellom forlegger og bokhandel som oppstår ved at også bokhandelen tjener på økt salg som følge av økt kvalitet.

For å oppnå effektivitet er det derfor nødvendig at konkurranse om kvalitet styrkes mens konkurranse om pris svekkes. Dette kan oppnås ved at forlegger setter både sluttbrukerpris  $p$  og grossistpris  $r$ .

Sluttbrukerprisen  $p$  bestemmes av konkurransen mellom forlagene.

Marginen  $p-r$  styrer kvalitetsnivået i hver enkelt bokhandel. La  $s$  betegne en indeks for kvalitet og la  $c(s)$  betegne kostnaden ved å frembringe kvalitet (per enhet solgt). Null-profitt kriteriet blant bokhandlene vil dermed medføre at kvalitetsnivået er bestemt ved formelen<sup>23</sup>

$$p - r = c(s)$$

Ved passende valg av  $r$  kan dermed forlaget implementere optimal kvalitet. Konkurransen mellom forlagene vil i sin tur sikre at gevinsten ved optimal kvalitet allokteres til konsumentene, som oppnår en gunstigere kombinasjon av priser og kvalitet og dermed høyere nytte.

*Problemene knyttet til underoptimal kvalitet i detaljistleddet er trolig spesielt viktige innenfor bokbransjen, av to grunner: For det første er kostnadsstrukturen innenfor forlagsvirksomhet som vi har sett spesiell, med store faste kostnader og lave marginalkostnader. Selv med sterk konkurranse mellom forlagene vil det derfor tvinge seg frem*

---

<sup>23</sup> Null-profitt kriteriet er åpenbart en forenkling. Informasjonsproblemer om kvaliteten til den enkelte bokhandler og heterogenitet mellom bokhandlene (for eksempel knyttet til beliggenhet) vil innebære at marginen til bokhandlene på kort sikt (uten nyetablering) til en viss grad vil komme bokhandlene til gode i form av høyere profitt.

et betydelig gap mellom grossistpris og forlagenes marginalkostnad, med det resultat at de vertikale eksternalitetene blir særlig viktige.<sup>24</sup> For det andre fordi kvalitetsaspektet trolig er spesielt viktig innenfor bokbransjen. En stor del av bokkjøpene er impuls kjøp, basert på informasjon som er direkte eller indirekte fremskaffes av bokhandelen.

En liknende vertikal eksternalitet gjør seg gjeldende når det gjelder antallet bokhandlere i markedet. Antallet bokhandlere er en viktig parameter for "kvaliteten" på forlagenes distribusjonsledd. På grunn av den vertikale eksternaliteten knyttet til forlagenes marginer vil det være i forlagenes interesse at distribusjonsnettene er godt utbygget, ettersom dette innebærer økt boksalg. Konkurransen mellom forlagene vil i sin tur sikre at en stor del av verdiøkningen tilfaller konsumentene (i dette tilfellet i form av en bedre pris-tilgjengelighet kombinasjon).

Ved å gi bokhandlerne en høyere margin per bok, vil flere bokhandlere etablere seg i markedet (selv om en del av effekten vil komme i form av økt kvalitet i hver enkelt bokhandel, se over). Også i dette tilfellet vil det å styre marginene i bransjen gi en positiv effekt på nyetableringen og dermed på verdiskapningen i markedet. Imidlertid vil  $1/n$  effekten svekke hvert enkelt forlags incentiv til å bidra til et bedre utbygget distribusjonsnett, ettersom en stor del av gevinsten vil kanaliseres til konkurrerende forlag. For å komme rundt  $1/n$ -problemet fordres kollektive løsninger, noe som diskuteres i neste kapittel om skolebokeordningen. Forlagets incentiver til å bidra til økt promotjon av den enkelte bok er derimot uavhengig av antallet forlag.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Vi antar her lineær prising. Mer komplekse priskontrakter kan trolig avhjelpe situasjonen noe, men ikke eliminere problemet. Det er imidlertid et poeng at mer komplekse kontrakter kan tenkes benyttet i enkelte markedssegmenter, for eksempel skolebokmarkedet. Vi kommer tilbake til dette.

<sup>25</sup> Det eksisterer også andre eksternaliteter knyttet til nyetableringer. For det første er det en positiv eksternalitet knyttet til konsumentene, gjennom større produktspekter og lavere priser. For det andre er det en negativ eksternalitet knyttet til redusert profitt / salg hos konkurrentene (business stealing). Hvilke av disse to eksternalitetene som er sterkest er det vanskelig å uttale seg om på generelt grunnlag.



### **Horisontale eksternaliteter knyttet til kvalitet**

En potensielt viktig effektivitetsgevinst som kan tilordnes fastprisordninger er knyttet til det fenomen som i faglitteraturen omtales som horisontale eksternaliteter. Horisontale eksternaliteter er også knyttet til service- og kvalitetsaspekter på distribusjonsleddet. Høy kvalitet i distribusjonsleddet kan innebære at en bokhandel tilbyr sine kunder et rikt sortiment av bøker, god informasjon om bøkene og forfatterne.

Horisontale eksternaliteter oppstår hvis noen bokhandlere opptrer som gratispassasjerer på andre bokhandlers kvalitet. Dette kan skje på flere måter. For det første ved å avvente bestilling av bøker til det er klart hvilke bøker som selger. For det andre ved å la andre bokhandlere fungere som informasjonskanaler, for deretter å vinne kundene gjennom lavere pris. Internettbaserte bokhandlere, og varehus som driver "pallesalg" kan i særlig grad trekke ut slike gratispassasjergevinster.

Både ut fra forlagets interesser og ut fra en samfunnsøkonomisk effektivitetsbetraktning er dette uheldig. Det kan være større gevinster å ta ut ved å kanalisere konkurransen mot kvalitet heller enn mot pris. Et virkemiddel for å oppnå en slik dreining av konkurransefokus kan nettopp være vertikale føringer der forlagene setter sluttbrukerpris, som bransjeavtalen nettopp er et eksempel på.

### **Optimalisert lagerhold.**

Hvor store lagre bør den enkelte bokhandel sitte med? Vi har tidligere drøftet hvilken rolle et bredt sortiment av utgivelser tilgjengelig i bokhandelen har for verdiskapingen i bransjen. Dette er også tradisjonelt nedfelt i en rekke av de vertikale kontrakter som har vært benyttet i Norge og som vi kjenner fra utlandet, gjennom ulike mekanismer for å stimulere lagerhold. Eksempler på dette er lager- og

skaffeplikt, fri returordninger og kommisjonskontrakter som alt er eksempler på vertikale føringer.

Vedrørende ordninger med lager- og skaffeplikt skriver

Konkurransetilsynet (se KT 1998) følgende:

*”Generelt vil en lager- og skaffeplikt kunne redusere forhandlernes mulighet til å drive et kostnadseffektivt lagerhold. Imidlertid gjelder lagerplikten bare for de bokhandlere som ønsker å knytte seg til abonnementsordningen, slik at konkurransevirkningene av lagerplikten antas å være begrensede.”*

Konkurransetilsynet utgangspunkt er etter vår oppfatning utilstrekkelig ved at de betrakter forhandlerleddet isolert, ”forhandlernes mulighet til å drive et kostnadseffektivt lagerhold”, mens spørsmålet om optimalt lagerhold vedrører verdiskapingen i hele den vertikale kjeden. Her kommer nettopp de vertikale eksternalitetene inn som et avgjørende poeng.

La oss illustrere dette ved å tenke oss en bokhandel som kjøper bøkene til en gitt grossistpris uten returrett. Under en slik kontrakt vil lagerhold i bokhandelen representere en betydelig kapitalbinding, kostnaden ved denne kapitalbindingen vil selvsagt påvirke sterkt bokhandelens valg av bredde og mengde av utgivelser på lager. Men ser vi derimot på forlag og bokhandel samlet blir bildet et annet. I den vertikale kjeden representerer lagerhold en langt mindre kapitalbinding som følge av den lave marginalkostnaden. Og det er nettopp den vertikale kjeden med forlag og bokhandel samlet som er relevant når en skal vurdere kostnadseffektivt lagerhold i samfunnsøkonomisk forstand.

Skal en oppnå effektivitet i lagerhold i bokhandlene fordrer det mer sofistikerte kontrakter. Vi er åpenbart inne på en problemstilling som er beslektet med den vi drøftet under avsnittet om vertikale eksternaliteter knyttet til kvalitet. Vi viste der at ved å fastsette

sluttbrukerpris og grossistpris så kunne forlaget styre bokhandelens margin på en slik måte at en fikk optimal kvalitet. Vi kan utvide dette perspektivet, og inkludere lagerhold ved å benytte returpris som et instrument. Ved å variere returprisen endres bokhandelens realkostnader ved lagerhold. Med tre prisparametre, sluttbrukerpris, grossistpris og returpris, kan forlaget fastsette disse slik at bokhandelen både gis incentiver til å holde et optimalt nivå på lager, og til å yte optimal innsats på salgssiden (kvalitet). Bransjeavtalen inneholder slike elementer.

Men det er også andre former for vertikale kontrakter som kan benyttes som instrumenter. Integrert eierskap er en åpenbar kandidat. Innkjøpsprisen til bokhandel blir da en internpris som ikke påvirker kapitalkostnaden ved lagerhold. Riktignok må bokhandel i så tilfelle ha effektive kontrakter med andre forlag.

En annen kandidat er kommisjonsordninger som var den kontraktsform som ble benyttet i Norge forut for bransjeavtalen av 1962. Fjeldstad (2001) beskriver det slik:

*”På 1800-tallet var det vanleg at bøker blei forhandla i kommisjon, dvs. at det var utgivarane som eigde bøkene heilt til kundane kjøpte dei, og bokhandlane selde dei på vegner av forlaga mot å få ein del av salssummen som vederlag.”*

Dette er en kontrakt som i prinsippet vil virke på samme måte som 3-pris systemet beskrevet ovenfor. Den andel av salgssummen som tilfaller bokhandel gir incentiver til kvalitet og forlaget som eier av bøkene har de rette incentiver til å sørge for optimalt lagerhold hos detaljist.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Et interessant beslektet case er utviklingen i leiemarkedet for videofilm slik i USA på 1990-tallet, se for eksempel Dana og Spier (2001) og Mortimer (2002). I begynnelsen var markedet organisert på tradisjonelt vis, hvor filmleverandør solgte filmene til utleier til en gitt innkjøpspris. Dette medførte svært høye lagerkostnader for utleier. Av den grunn ble få eksemplarer av hver tittel innkjøpt. Dette hadde den konsekvens for konsumentene at hyllene svært ofte gikk tomme, og det i særdeleshet for populære titler. Bransjen tapte dermed betydelige leieinntekter. Det irrasjonelle elementet lå i at de høye lagerkostnadene for utleier ikke var reelle

Det er etter vår vurdering helt avgjørende å forstå hvilken rolle vertikale føringer har som et instrument til å bedre effektiviteten i en vertikal struktur, når en skal analysere bransjeavtalen. Det er da også på dette punktet vi har sterke innvendinger mot Konkurransetilsynets analyser. La oss ta et eksempel til på dette. I Konkurransetilsynets vurderinger i forbindelse med den forrige forhandlingsrunden skriver de følgende (se KT 1998):

*”Det er Konkurransetilsynets oppfatning at bestemmelsen om at forlagene kan utvide fastprisperioden, mot at forhandlerne får returrett på disse bøkene, vil gjøre det vanskelig å konkurrere på pris også etter den regulære fastprisperioden. Forlagene kan ha incentiver til å forlenge fastprisperioden for de bøker som vil kunne bli solgt til lavere pris i konkurranse med forlagenes direkte salg til sluttbruker eller forlagenes salg gjennom bokklubb. I sine høringsuttalelser kommenterer både DnF og DnB at muligheten til å forlenge fastprisperioden er særlig viktig for utgivelser av verk som krever større investeringer og som er avhengig av lengre levetid i bokmarkedet. Verk består av flere deler som ofte kommer ut over tid, men som til sammen utgjør en helhet. DnF argumenterer for at det er viktig å ha muligheten til å kunne forlenge fastprisperioden for slike utgivelser for å sikre produksjonen. Tilsynet kan ikke se at en forlenget fastprisperiode er en nødvendig betingelse for å sikre produksjon av større utgivelser. Så lenge forlagene opprettholder sin utsalgspris til bokhandlene, skulle forlagene ha tilstrekkelige incentiver til produksjon av slike verk uavhengig av om fastprisperioden forlenges.”*

Konkurransetilsynets argument er at kontroll over utsalgspris til bokhandelen er tilstrekkelig. Men da neglisjerer tilsynet etter vår

---

kostnader når en så hele den vertikale kjeden under ett. Som for bøker er åpenbart marginalkostnaden for en video svært liten. Over tid utviklet det seg vertikale kontrakter som bedret effektiviteten. Den kontraktsform som utviklet seg i dette markedet var ”leieinntektsdeling”. Filmene ble solgt til detaljist til en svært lav pris, til gjengjeld fikk filmprodusent (og distributør) en vesentlig andel av leieinntektene.

oppfatning de vertikale eksternalitetene. Med mindre prisen til sluttbruker også settes av forlaget, har ikke forlaget noe instrument til å sikre optimal kvalitet – og det er grunn til å tro at høy kvalitet på bokhandelens kundebehandling har stor betydning nettopp ved salg av større og derfor dyrere verk. I så måte framstår Forleggerforeningens påpekning som berettiget: En utvidelse av fastprisperioden kan være effektivitetsmessig fornuftig i visse situasjoner.

#### 4.4 Coase conjecture.

Formålet med konkurranse er at prisene presses ned, til fordel for konsumentene. Ettersom det er store faste kostnader forbundet med bokproduksjon vil imidlertid prisen per bok nødvendigvis være høyere enn marginalkostnaden ved bokproduksjon for at forlaget skal kapitalisere de faste kostnadene. Det er derfor ikke ønskelig at prisene presses for langt ned, ettersom for få bøker dermed vil produseres.

Det er i utgangspunktet liten grunn til å tro at konkurransen forlagene i mellom vil presse prisene ned på et for lavt nivå, ettersom markedsresponsen umiddelbart vil komme i form av redusert antall titler og dermed redusert konkurranse. Effektiv konkurranse mellom forlagene vil derfor i utgangspunktet medføre en samfunnsøkonomisk god avveining mellom prisen på og utvalget av bøker.<sup>27</sup>

Imidlertid kan andre forhold enn markeds konkurranse medføre et press på prisene slik at marginene blir for lave til at de faste kostnadene kapitaliseres. Vi tenker her på priskonkurransen forlaget møter knyttet til fremtidige priser forlaget selv vil sette. Forlaget kommer i en destruktiv form for konkurransesituasjon ved å

---

<sup>27</sup> Dette er et noe overfladisk utsagn, det eksisterer en betydelig litteratur som tar opp spørsmålet knyttet til over-og underetablering i markeder med differensierte produkter. Ulike forhold trekker her i forskjellige retninger, og en kan ikke på generelt grunnlag avgjøre hvorvidt en får for stort eller for lite utvalg av produktvarianter.

*konkurrere med seg selv*, slik det ble beskrevet av Coase i et klassisk arbeid fra 1972<sup>28</sup>. Her eksisterer det ingen likevektsmekanisme som sikrer at prisene ikke presses for langt ned.

La oss benytte en bokutgivelse som utgangspunkt for å illustrere Coase sitt poeng. En bok som er trykket opp i et visst opplag går igjennom visse salgsfaser. I den første ordinære salgsfasen er det kundene med høy betalingsvilje som kjøper boken på ordinære vilkår – de ordinære kundene. Etter en tid selges boken til redusert pris – noe som mobiliserer en ny kundegruppe, men da kunder som ikke allerede har kjøpt boken. Dette er kunder med noe lavere betalingsvilje – la oss si lavinntektskundene. Og til slutt dumpes restopplaget på Mammutsalg. Det er som om selgeren vandrer nedover etterspørselskurven – setter ned prisen over tid – og når nye kundegrupper.

Poenget til Coase knytter seg til tidspunktet for når prisene skal settes ned – og det er her forlaget selv kan bli sin verste fiende. Når salgspotensialet til full pris er uttømt så har ikke forlaget noe incentiv til å utsette tidspunktet for når prisreduksjonen skal foretas. Tvert i imot, ved å redusere prisene raskt oppnår forlaget å få mer av salgsinntektene på et tidlig tidspunkt og henter dermed inn en rentegevinst. Problemet er nå at "ordinære kunder" dermed får et incentiv til å utsette sitt kjøp noe; selv om en slik kunde har høy betalingsvilje, så er det like fullt bedre for vedkommende å kjøpe boken til redusert pris "om litt" enn til full pris i dag. Prisreduksjonen i fase 2 underminerer altså markedet i fase 1 – selger blir dermed tvunget til å sette en lav pris allerede i utgangspunkt (den lave prisen vil komme, og alle kunder vil vente).

Som Coase viser, er det ikke mulig for selger å komme rundt dette problemet, med mindre han kan binde seg troverdig. En ren erklæring om at prisen skal ligge fast over en viss periode, har selger incentiver til å bryte. Men troverdige bindinger kan iverksettes, og da kommer vi

---

<sup>28</sup> Coase ble for øvrig tildelt Nobelprisen i økonomi i 1991.

nettopp til den type elementer som ligger i bransjeavtalen, elementer som returrett, fastpris, maksimumsgrenser for rabatt osv.

Situasjonen kommer godt til uttrykk i den beskrivelse

Forleggerforeningen (se DnF 1998) gir av markedet for de mer kostbare utgivelser, kfr. sitatet fra Konkurransetilsynet ovenfor.

Foreningen skriver vedrørende Konkurransetilsynets syn i striden om "forlenget fastprisperiode" følgende:

*"Konkurransetilsynet viser her liten forståelse for den betydelige investeringsrisiko forlagene påtar seg ved utgivelser av større verk som er avhengig av lang levetid i markedet. Bestemmelsen som er kulturpolitisk motivert, er særlig relevant ved utgivelse av leksikalske verk, men også for kostbare utgivelser av kulturelt viktige titler. Fra andre land vet vi at dette er et svært sårbart marked. Da man deregulerte den svenske bokbransjen ble disse boktypene på kort tid solgt ut til sterkt reduserte priser. Den umiddelbare konsekvens var at ingen forlag i en periode våget å investere i nyutgivelser av leksikalske verk, hvoretter det offentlige måtte etablere støtteordninger som incentiv for igjen å sikre utgivelser av viktige kunnskapsbøker."*

Ser vi dette sitatet i sammenheng med sitatet fra Konkurransetilsynet i avsnitt om optimalisert lagerhold, tegner det seg et bilde av "Coase conjecture" som en relevant mekanisme.

## Del II Skolebokmarkedet

Mens fastprisordninger har vært typisk for bokbransjen i mange land, er skoleboksegmentet i de fleste land organisert på en annen måte. Fri prisdannelse på skolebøker er typisk for mange land som ellers har fastprisordninger for bøker. I så måte er det norske skolebokmonopolet mer spesielt.

Som vi drøftet inngående innledningsvis i rapporten er bokmarkedet spesielt. Kostnadsstrukturen er kjennetegnet ved faste kostnader som er svært høye og lave marginale kostnader. For bransjen samlet er det dermed betydelige gevinster ved å stimulere til økt omsetning. Videre avhenger omsetningsnivået av hvordan bokhandlervirksomheten er organisert. Et desentralisert bokhandlenett som tilbyr et variert spekter av litteratur kan på en effektiv måte bidra til økt spredning av litteratur. Et spredt bokhandlenett er dermed en viktig del av verdiskapingen i bransjen. Som vi redegjorde for i del I av denne rapporten kan vertikale føringer, hvorav fastprisordningen er et eksempel, benyttes som et instrument til å bedre incentivstrukturen i den vertikale kjeden og dermed øke verdiskapingen.

Skolebokmarkedet er imidlertid noe spesielt. En grunn er at etterspørselen etter skolebøker svært prisuelastisk.

Budsjettprosedyrer tilsier at innkjøp av skolebøker som øvrig ressursinnsats i skolene følger utviklingen i elevtallet. På kort sikt er det derfor lite variasjon i etterspørselsvolumet. Det har flere implikasjoner:

For det første betyr det at den enkelte bokhandels innsats for økt salg av skolebøker ikke øker forlagenes totale omsetning – økt salg fra en bokhandel går typisk på bekostning av salg fra en annen bokhandel, det vi tidligere har omtalt som full fortrenkning. Denne form for markedsandelskonkurransen har ingen samfunnsøkonomisk verdi. For det andre betyr det at det er en risiko for at prisene blir høyere enn de bør være siden økte priser i beskjeden grad reduserer etterspørselen.



Siden enerettsordningen avskjærer skolene fra å utøve kjøpermakt i markedet kan bransjeavtalen her ha en uheldig effekt.

En annen spesiell side ved skolebokmarkedet er at innkjøpene typisk skjer i store kvanta. Videregående skole er her riktignok et unntak, men det er grunn til å tro at utviklingen på noe lenger sikt går i retning av kollektive innkjøp også i dette segmentet (enten de blir i offentlig regi eller ikke). Det betyr at en kan tenke seg mer sofistikerte kontrakter i skolebokmarkedet mellom skoler og forlag enn rene stykkpriskontrakter. Gjennom slike kontrakter kan skolene stilles overfor en lavere marginalpris, noe som leder til høyere effektivitet. Slike kontrakter inneholder typisk en høy fastpris kombinert med en lavere enhetspris. I markedet for software produkter er slike kontrakter utbredt. Man kjøper der gjerne en lisens som er dyrere enn å kjøpe produktet alene, men som gir rett til oppdateringer til en lavere pris enn om en skulle kjøpt produktet på nytt. Det er åpenbart mulig å tenke seg kontrakter som inneholder denne type mekanismer i skoleboksegmentet. En slik form for kontraktsmessig innovasjon fordrer imidlertid at kontraktene kan inngås direkte mellom skolene og forlagene noe den nåværende enerettsordningen forhindrer.

Det forhindrer ikke at bokhandlene kan ha en sentral funksjon innenfor et avregulert skoleboksegment. Bokhandlene sitter med en kompetanse både når det gjelder informasjon og bestillingsrutiner og har en sentral rolle i logistikken. I følge Arbeids- og administrasjonsdepartementet er partene i bransjen av den oppfatning at bokhandelen har og bør ha en essensiell rolle i skoleboksegmentet. Departementet skriver (AAD 1999):

*"Det vises til at bokhandelen i dag betjener over 3000 grunnskoler og at disse har lang erfaring og høy kompetanse på salg av skolebøker. Ved et direkte salg fra forlag må forlagene selv bruke betydelige ressurser til administrasjon, salgs- og ekspedisjonsoppgaver og for skolene og kommunene vil det tilkomme betydelig ekstraarbeid og ekstrakostnader, bl.a.*

*administrativ ressursbruk til innkjøps- og ordrebehandlingsfunksjoner.”*

Det er viktig å understreke at utnyttelse av den kompetanse som bokhandlene har bygget opp, ikke avhenger av bransjeavtalens enerettsordning. Basert på den kunnskap og kompetanse bokhandlene har bygget opp vil de kunne være en effektiv aktør som distributør og tilrettelegger også i et framtidig skolebokmarked.

Det er to viktige elementer i den nåværende norske skolebokordningen. Bokhandlene har for det første monopol på omsetning av skolebøker. For det andre mottar bokhandlene en grunnrabatt på 25 % av sluttbrukerprisen (inkl. tidligordrerabatten) for hver skolebok de selger. I tillegg kan bokhandlene gi *skolene* inntil 7 % rabatt for bestillinger som mottas i tidsrommet 1. mai – 1. juli.

Disse elementene ved bransjeavtalen har vært særlig utsatt for kritikk. Det hevdes gjerne at forlagene finansierer sin øvrige og til dels smale utgivelsesportefølje ved å belaste knappe skolebudsjetter – dvs at avtalen framstår som en kryssubsidiering satt i system.

Vårt perspektiv i analysen er et noe annet. Det framgår av bransjeavtalen at eneretten til skolebøker betraktes som et virkemiddel til å realisere bransjens overordnede målsettinger - ”å fremme kultur- og kunnskapsformidling”. Skolebokordningen skal da bidra til å styrke det finansielle grunnlaget for ”et desentralisert og landsdekkende butikknnett”. Vårt utgangspunkt er da å analysere hvorvidt skolebokordningen er et egnet virkemiddel til å realisere bransjens målsettinger, belyse de samfunnsøkonomiske virkningene av ordningen og vurdere alternative ordninger.

## **5.1 Om målsettingen "et desentralisert og landsdekkende butikknett" og enerettens betydning.**

I del I av rapporten diskuterte vi inngående de vertikale eksternaliteter mellom bokhandler og forlag. Opprettelsen av en ny bokhandel gir gevinster til forlagene i form av økt salg. Dette er gevinster bokhandlerne ikke vil ta hensyn til i etableringsbeslutningen, med det resultat at vi kan få underetablering av bokhandlere. På den annen side vil gratispassasjerproblemet medføre at det enkelte forlag ikke har tilstrekkelige incentiver til å støtte utviklingen av et mer utstrakt distribusjonsnett. I økonomisk terminologi står vi overfor en såkalt *eksternalitet*. En effektiv allokering av ressurser fordrer da kollektive ordninger, noe vi har en rekke eksempler på fra andre bransjer. Som Konkurransetilsynet også påpeker, kfr Konkurransetilsynet (1998), er slike ordninger som sådan ikke konkurransevridende.

Historisk kan en si at skolebokmonopolet fungerte langt på vei som en slik kollektiv mekanisme. Bokhandlere i mindre befolkningstette områder kunne sikre seg en stabil og sikker margin fra skoleboksallet, noe som gav grunnlag for å opprettholde en virksomhet som ellers var kjennetegnet ved betydelig usikkerhet og svært lave marginer. Som vi kommer tilbake til er denne mekanismen nå blitt satt under press, og det er etter vår vurdering åpenbart at ordningen i dag verken er hensiktsmessig fra et bransjeperspektiv eller kan forsvares i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Vår anbefaling er å avvikle enerettsordningen til skolebøker. For å sikre det finansielle grunnlaget for opprettholdelse av et desentralisert bokhandlenett anbefaler vi at det etableres alternative ordninger som ivaretar de mål som er satt gjennom bransjeavtalen.

I utformingen av et slikt alternativt system må flere hensyn ivaretas. Systemet må for det første understøtte målsettingen på en effektiv måte, for det andre være objektivt, transparent og ikke gi incentiver til påvirkningsaktivitet, for det tredje være konsistent med samfunnsøkonomisk effektivitet og for det fjerde ha stor troverdighet

og være enkelt å administrere. Det siste er ikke minst viktig med hensyn til at bokhandlere, som skal investere i sine virksomheter i et langsiktig perspektiv, ikke må risikere at ordningen avvikles etter kort tid.<sup>29</sup>

## 5.2 Bransjeavtalens enerettsordning

Bransjeavtalens paragraf 2.1 lyder slik (første del):

*”Bokhandlene og sammenslutninger av disse som gjennom DnB er part i bransjeavtalen, er gjennom et desentralisert og landsdekkende butikknett hovedforhandler av bøker utgitt av forlagene. Herunder har bokhandlene enerett til salg av forlagenes bøker i bokgruppe 1.1. og 1.2”*

I tråd med denne formuleringen er eneretten tiltenkt rollen som et viktig instrument til å bevare et desentralisert og landsdekkende forhandlernet. Mekanismen er da at eneretten skal skjerme bokhandelen mot konkurranse i skoleboksegmentet. I så tilfelle oppnås en margin som vil være et viktig bidrag til finansiering av mindre bokhandlere i befolkningssvake områder.

## 5.3 Skolebokordningens betydning for bokhandlersystemet.

I henhold til bransjeavtalen mottar bokhandelen en rabatt på 25 % (inkl. tidligordrerabatt på grunnskolen) på bøker til grunn- og videregående skole. I tillegg kan bokhandlene gi skolene inntil 7% rabatt på grunnskolebøker dersom bestillingene mottas i tidsrommet 1. mai – 1. juli.

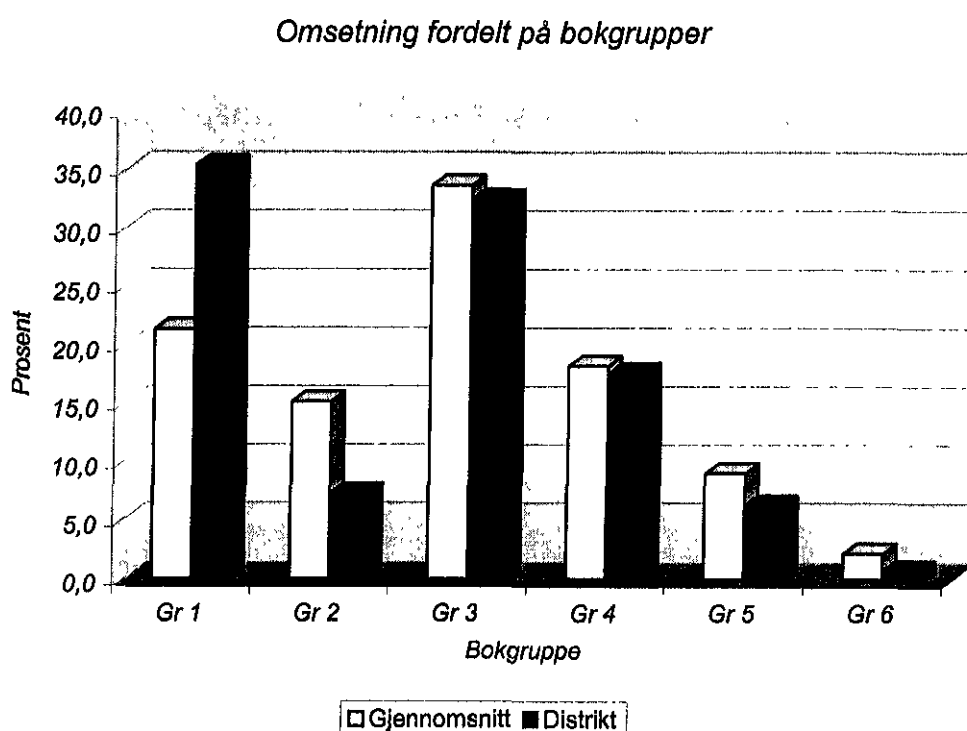
Etterspørselen etter skolebøker er uelastisk og stabil over tid.

Enerettsordningen har derfor gitt en stor stabil inntektskilde for en rekke bokhandlere. Spesielt har det vært fokusert på den betydning

---

<sup>29</sup> Den svenske ordningen med bokhandlerstøtte, som nylig ble avviklet, ble kritisert nettopp på dette punktet.

som eneretten i så måte har hatt for distriktsbokhandlene. Figur 1 viser fordelingen av bokomsetningen over de ulike bokgruppene for henholdsvis "gjennomsnittsbokhandelen", og for "distriktsbokhandelen". "Distriktsbokhandelen" er her basert på et anslag for 148 bokhandlere som framstår som de mest "distrikts- eller lokalpregete"<sup>30</sup>.



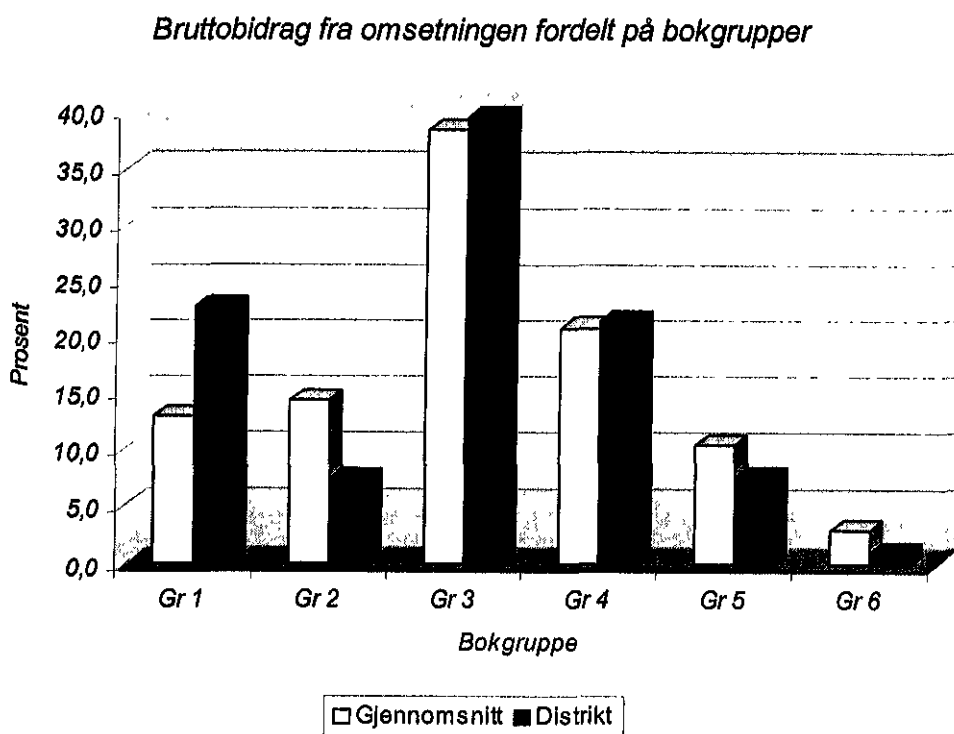
*Figur 1 (kilde: den norske Forleggerforening)*

Figur 1 viser fordelingen av omsetningen over de ulike bokgruppene i henholdsvis gjennomsnittsbokhandelen (lys søyle) og distriktsbokhandelen (mørk søyle). Som det framgår av figuren er den typiske distriktsbokhandel mer eksponert mot skolebøker enn gjennomsnittsbokhandelen, men dette blir i stor grad motveid av en tilsvarende mindre eksponering i fagboksegmentet. Det siste

<sup>30</sup> I de data som ligger til grunn for vår beregning er bokgruppe 7 ikke inkludert. Vi har derfor tatt denne ut av våre tabeller.

gjenspeiler trolig at universitets- og høyskolemiljøene typisk er lokalisert i mer sentrale strøk. Ser vi på øvrige bokgrupper er bildet vesentlig mer likt – det er svært liten forskjell mellom andelen av omsatt skjønnlitteratur og sakprosa (gruppe 4 og 3) i distriktsbokhandlere sammenlignet med gjennomsnittsbokhandelen. Dette er i seg selv en interessant observasjon, siden det indikerer at et desentralisert bokhandlenett har en viktig funksjon i spredningen av all kategorier litteratur.

Marginene i skoleboksegmentet er fastsatt i avtalen. Når det gjelder øvrige bokgrupper så åpner bransjeavtalen for individuell prising av bøker til bokhandel. Figur 2 illustrerer bruttomargin (differansen mellom sluttbrukerpris og pris til forlag) fra de ulike bokgruppene for bokhandlenes inntekter. Det er her viktig å understreke at tallene er *bruttomargin* og således ikke gjenspeiler bokgruppene netto bidrag til bokhandlenes resultat. Vi anser det som åpenbart at salg av bøker i bokgruppe 3-7 er langt mer ressurskrevende (per solgt eksemplar) enn salg av skole- og fagbøker tatt i betraktning de stordriftsfordeler salg av store kvanta på bestilling gir, og med den forutsigbarhet som knytter seg til skolenes etterspørsel. Figuren gir følgelig ikke uttrykk for bokhandlenes finansielle avhengighet av skoleboksaget. Hvis figur 2 kobles med anslag på bokhandelens kostnader allokert over de ulike bokgruppene kunne en slik indikator beregnes. Så vidt vi forstår foreligger det ingen slike studier.



*Figur 2 (kilde Forleggerforeningen)*

For den typiske distriktsbokhandel utgjør bruttomarginen fra skoleboks salget over 20 % av bruttomarginene fra samlet bokomsetning. Nå skal det understrekes at det trolig er betydelige variasjoner innenfor gruppen av 148 bokhandlere som ligger til grunn for beregningen – blant disse finnes bl.a. flere bokhandlere som er sterkt eksponert på skjønnlitteratur og som trekker gruppe 3 og 4 opp. Trolig er mange bokhandlere vesentlig mer avhengig av skoleboks salget enn tabell 2 indikerer.

Som andel av samlet omsetning er bokgruppene 3-7 viktige for bokhandlersystemet. Som vi kommer tilbake til åpner det for at en kan se på andre mekanismer for finansiell støtte enn at denne kanaliseres gjennom skoleboks salget.

#### 5.4 Skolebokordningen – en presset ordning.

Som nevnt har enerettsordningen historisk langt på vei fungert som en omfordelingsmekanisme i systemet til gode for distriktsbokhandlene. Det er mye som tyder på at ordningen i dag er adskillig mindre effektiv som en slik mekanisme enn tidligere.

Bransjeavtalen gir bokhandlene *kollektiv* enerett til salg av skolebøker. I prinsippet er det følgelig konkurranse mellom bokhandlene om å være leverandør. Tidligere var denne konkurransen dempet – lokale skoler bestilte gjennom lokale bokhandlere. Den senere tid er denne konkurransen betydelig skjerpet. Det har flere konsekvenser. For det første stimulerer konkurransen til økt ressursinnsats fra den enkelte bokhandels side med sikte på å vinne markedsandeler i skolebokmarkedet. For det andre tenderer utviklingen til at de typiske distriktsbokhandlere taper markedsandeler på bekostning av kjedene og nye nettbokhandlere. For det tredje, som en konsekvens av de foregående to punktene, endres grunnlaget for konkurransemyndighetenes vurdering av dispensasjon fra konkurranseloven.

#### Skjerpet konkurranse

Bransjeavtalen skjermer ikke den enkelte bokhandel mot konkurransen om skolebokandeler. Inntektene forbundet med skolebokmarkedet stimulerer dermed bokhandlene til markedsandelskonkurranse. Det har medført økt ressursløsning på å vinne skoleboksalg på bekostning av andre bokhandlere. Samfunnsøkonomisk sett har dette som påpekt svært liten verdi, nettopp fordi den aggregerte etterspørselen etter skolebøker er svært uelastisk. En bokhandel som vinner markedsandeler i skolebokmarkedet vil derfor vinne dette på bekostning av omsetningen av skolebøker i andre bokhandler. Det er i svært beskjedent omfang at en den samlede skoleboketterspørselen kan påvirkes – det må i så fall



bestå i at skolene velger å skifte ut læreverk hyppigere<sup>31</sup>. Men budsjettmessige beskrankninger gir lite rom for slike endringer.

Konkurransen mellom bokhandlere om markedsandeler i skolesegmentet er destruktiv så vel fra et samfunnsøkonomisk perspektiv som fra et bransjeperspektiv. Det er åpenbart ingen gevinster for forlagene at bokhandler A og bokhandler B skal bruke ressurser på å konkurrere om å selge Aschehougs lesebok til den lokale barneskolen. Nå kan en si at i den utstrekning en bokhandels ekspansjon går på bekostning av omsetningen i andre bokhandlere også for øvrige produkter i sortimentet så er ikke de gevinstene vi omtalte i vår forrige rapport relevante. Men effektene her er trolig langt svakere enn for skolebokmarkedet. Lykkes bokhandel A i å selge flere diktsamlinger så vil det åpenbart ha en mindre fortrenningseffekt på lyrikkomsetningen i bokhandel B enn en tilsvarende ekspansjon i skolebokmarkedet.

En skjerpet konkurranse medfører også at eneretten svekkes som en finansiell overføringsmekanisme. Bokhandlene bruker i dag betydelige ressurser på tilleggstjenester som å legge plastomslag på hver eksemplar, tilby fri retur, it-tjenester, rabatt på inventar etc – ressurser som reduserer nettobidraget fra skoleboksalget.

### **Distriktsbokhandlene taper markedsandeler over tid**

Dernest tyder mye på at markedsandeler vinnes av større aktører på bekostning av distriktsbokhandlene. Så vel internettbokhandlene som de større kjedene har etablert tilbud direkte til kommunene, tilbud som framstår som svært gunstige. Enkelte kommuner har også valgt å

---

<sup>31</sup> Selv om vi deler en rekke av Konkurransetilsynets innvendinger mot skolebokordningen, har vi problemer med å følge tilsynets argumentasjon når det hevder at skolebokordningen ikke gir forlagene incentiver til å være innovative. De skriver i KT (1998) følgende: *"Videre vil mangelen på priskonkurranse i skolebokmarkedet kunne føre til at det ikke blir tilbudt "riktige" produktvarianter, som for eksempel at forlagene bare tilbyr bøker som er innbundet i stedet for billigere varianter som eventuelt kan skiftes ut oftere."* Det er vanskelig å se det faglige grunnlaget for dette resonnementet.

legge ut rettigheter på anbud, noe som ytterligere stimulerer bokhandlene til å konkurrere om å yte tilleggstjenester. Nettopp anbudsrunder kan her ha en svært destruktiv virkning. "Effektive" anbudsrunder medfører at konkurrerende bokhandlere stimuleres til å bruke stadig mer ressurser på å framstå som attraktiv leverandør. Noe av denne ressursinnsatsen er ikke nødvendigvis samfunnsøkonomisk uheldig. Rabatter på produkter skolene likevel ville kjøpt er en ren inntektsoverføring fra bokhandlersystemet til skolene, og betyr reelt sett at bøkene blir billigere (men som sagt vil det undergrave den inntektsomfordelingsmekanisme som implisitt knytter seg til enerettsordningen). En rekke tjenester ville skolene imidlertid ordinært ikke kjøpt. Når disse tilbys som en del av en pakkeløsning for skolebokleveranser oppstår et samfunnsøkonomisk tap.

En mulig forklaring på at lokale bokhandlere tidligere hadde en mer dominerende rolle kan være den betydning lokale nettverk og direkte kommunikasjon tradisjonelt har spilt for denne type tjenester. Det kan gjelde bestillingsrutiner, oppfølging i forhold til forlagene, spredning av informasjon osv. I dag er denne type oppgaver i vesentlig grad standardisert. Det åpner for at større enheter mer effektivt kan konkurrere om markedsandeler i skoleboksegmentet, enheter som for eksempel kan økonomisere effektivt på innkjøpssiden og dermed vinne konkurransen.

Med det forbehold at vi ikke har foretatt noen systematisk undersøkelse av disse forholdene, synes det som om denne utviklingen undergraver intensjonen med enerettsordningen så sterkt at systemet bør reformeres uavhengig av konkurransemyndighetenes syn.

**Konkurransemyndighetenes dispensasjon.**

Konkurransetilsynet har tidligere nedlagt forbud mot bransjeavtalens enerettsordning, et forbud som er blitt opphevet av departementet etter klage. Departementets gav en kulturpolitisk begrunnelse for opphevingen – bransjeavtalen var konkurransemessig uheldig, men kunne forsvares ut i fra hensynet til kulturspredning.

Konkurransetilsynet foretok også en avveining mellom effektivitetsmessige og kulturpolitiske momenter, men fant at de negative konkurransemessige effektene var for alvorlige. Som Oeconomica drøftet i del 1 av rapporten var Konkurransetilsynets analyse på enkelte punkter ikke like godt faglig fundert.

Når det gjelder enerettsordningen for skolebøker har tilsynet åpenbart rett i at monopolordningen som sådan er konkurransemessig uheldig. Riktignok neglisjerer Konkurransetilsynet de effektivitetsmessige gevinster knyttet til at ordningen kan tenkes å fungere som en subsidieringsmekanisme av et spredt bokhandlenett (noe de betrakter som et rent kulturpolitisk anliggende). Det er imidlertid riktig av tilsynet å vurdere enerettsordningen opp mot alternative mekanismer for støtte av distriktsbokhandlere. Som påpekt ovenfor er det mye som taler for at enerettsordningen som instrument for støtte av små lokale bokhandlere i dag er langt mindre effektiv.

Konklusjonen blir at det trolig ikke lenger er grunnlag for dispensasjon fra konkurranseloven. Som et virkemiddel til å understøtte et desentralisert bokhandlenett framstår enerettsordningen som så lite effektivt at ny dispensasjon ikke vil bli gitt.

## 5.5 Alternativer til enerettsordningen.

Nå er det uomtvistelig slik at en rekke distriktsbokhandlere er svært avhengig av inntektene fra skoleboksalget, og at det derfor er nødvendig å etablere overføringsmekanismer hvis et desentralisert bokhandlenett skal opprettholdes. Konkurransetilsynet har heller ikke innvendinger mot at bransjen etablerer støtteordninger som sådan, jfr følgende sitat (Konkurransetilsynet 1998):

*”Det er tilsynets oppfatning at dersom det er ønskelig å støtte distriktsbokhandlene kan dette gjøres på en mer effektiv måte gjennom direkte støtte enn gjennom et system med faste priser på skole-, lære- og fagbøker. Å gi en mer målrettet og direkte støtte til distriktsbokhandlere vil være mer effektivt, idet støtten kun gis til den gruppen av bokhandlere det er politisk ønskelig å hjelpe. En indirekte støtte gjennom et system med høyere priser på bøker innebærer at støtten fordeles utover mange bokhandlere som ikke har like store behov for subsidier. Det er viktig at en støtteordning treffer riktig, det vil si at den kun når definerte målgrupper og at den så presist som mulig oppfyller de mål som er satt.”*

Vi vil det etterfølgende diskutere hvordan et mer treffsikkert system kan utformes.

Et egnet utgangspunkt for å vurdere en ordning er å se den i forhold til lignende ordninger fra andre bransjer, og å vurdere hvorvidt det er elementer i den gjeldene bransjeavtalen som ordningen kan knyttes opp mot. Utgangspunktet for støtteordningen er den kollektive kapital for bransjen som ligger i å opprettholde en desentralisert bokhandelstruktur. I utgangspunktet er det en utfordring som er beslektet med lignende utfordringer i andre bransjer. Et eksempel er kunnskap og teknologi som en felles bransjekapital, hvor det typisk kan være kollektivt rasjonelt å etablere ordninger som stimulerer til økte FoU investeringer (se eksempler senere). Et annet eksempel er tiltak for å dempe negative miljøvirkninger av produksjonsvirksomheten i en bransje. Ordninger med finansiering av

innsamling og gjenvinning av avfall er etablert som en felles bransjeløsning i flere slike tilfeller. Felles for disse eksemplene er at det er etablert avgiftsordninger for finansiering av felles tiltak, midler som deretter fordeles med sikte på å oppnå best mulig måloppfyllelse. Når det gjelder elementer i den gjeldende bransjeavtalen som det kan knyttes an til sikter vi til de prisdifferensieringsordninger som en finner flere eksempler på. Abonnementsordningene, førsteeksemplarrabatten og skolebokrabattene er alle eksempler på prisdifferensieringsordninger, dvs ordninger hvor prisen på ulike måter differensieres mellom kjøpere.

Vår hovedanbefaling består i å etablere en tilskuddsordning som skal understøtte en desentralisert bokhandlerstruktur, en tilskuddsordning som finansieres gjennom en uniform avgift på all bokomsetning i Norge. Utformingen av et slikt system er tema for de neste kapitlene. Vi vurderer først omfanget av en støtteordning, dernest prinsippene for finansiering, og endelig hvordan tilskuddsordningen bør designes for at ordningen skal være effektiv i henhold til målsettingen. Vi understreker at drøftingen her kun ser på de mer overordnede prinsippene. En full gjennomgang og analyse av et system som kan implementeres går ut over rammen for denne rapporten.

## **5.6 Tilskuddsordning**

Ved vurderingen av et optimalt system må en ta hensyn til følgende tre forhold:

1. Hvor omfattende må tilskuddsordningen være?
2. Hvordan skal ordningen finansieres?
3. Hvordan skal tilskuddene fordeles på bokhandlene?

## 5.7 Omfang.

Et utgangspunkt for vurdering av nivået kan være å se på omfanget av støtte som implisitt ligger i skolebokordningen. Omsetningen i skolebokmarkedet er samlet på anslagsvis 500 millioner kroner (med noe over halvparten på gruppe 1.2 videregående skole).

Størrelsesordenen av støtten målt brutto blir dermed:

$$\text{Samlet støtte bokhandlene} = b_1 x_1^{\text{Tot}} = 0,25 x_1^{\text{Tot}} = 0,25 \cdot 500 = 125 \text{ millioner kr}$$

Ser vi spesielt på distriktsbokhandlene så er omsetningen av skolebøker i disse totalt på 95 millioner kroner. En tilsvarende oppstilling for denne undergruppen blir dermed

$$\text{Samlet støtte distriktsbokhandlene} = b_1 x_1^{\text{Distr}} = 0,25 x_1^{\text{Distr}} = 0,25 \cdot 94 = 22 \text{ millioner kr}$$

Som tidligere påpekt er dette en *bruttomargin* til bokhandlenes inntjening. For å komme fram til skoleboksalgets betydning for selskapenes overskudd må det derfor korrigeres for de direkte kostnader bokhandlene har knyttet til skoleboksalg, det må beregnes en *nettomargin*. Vi har ingen dokumentasjon på størrelsen av disse kostnadene. Men det bildet som tegnes av bransjen selv gjør det mulig å foreta noen kvalifiserte betraktninger:

Det er to elementer i disse kostnadene som det er naturlig å skille mellom. Det ene er de nødvendige (minimums)kostnader som relateres til utgifter som administrasjon, lagerføring, bestilling osv, dvs de ordinære utgifter forbundet med å betjene skolebokmarkedet. Det andre er kostnadene ved den innsats som bokhandlene legger i å konkurrere om markedsandeler gjennom å tilby sidetjenester. Som tidligere påpekt er ikke alle de kostnadene samfunnsøkonomisk tap, men i en beregning av enerettsordningens nettobidrag til inntjeningen i bokhandlene kommer de i sin helhet til fradrag. Grunnen er at alle ressurser som benyttes til å konkurrere om markedsandeler i skoleboksegmentet reduserer tilsvarende inntjeningen til bokhandlene.

Ser vi på den typiske distriktsbokhandel er det grunn til å tro at marginalkostnadene ved å håndtere skoleboksallet er relativt beskjedne. Små bokhandlere har ofte betydelig ledig kapasitet i de perioder hvor skoleboksallet organiseres. En grunn til det kan være at virksomhetenes samlede omsetning er så beskjeden at stordriftsfordelene ikke er uttømt. Som en forenkling legger vi til grunn at 20 millioner (av 22 millioner brutto) er å betrakte som en ren finansiell overføring. Når det gjelder ressursene som kanaliseres inn i markedsandelskonkurransen så var de tidligere trolig beskjedne. Hvis siktemålet er å etablere en støtteordning som erstatter den stabile inntektskilde som eneretten tidligere representerte for distriktsbokhandlere er det derfor mest naturlig å neglisjere denne kostnadskomponenten i kalkylen av nettomarginen.

Ser vi på hele bokhandlersystemet samlet er det grunn til å tro at marginalkostnadene ved ordinær virksomhet er høyere. Kjedene og større bokhandlere har omsetning på såpass høyt nivå at skoleboksallet fordrer en egen administrasjon. Dermed vil en rekke kostnadskomponenter være variable, kostnadskomponenter som hos mindre bokhandlere er faste. I tillegg er det i denne del av bokhandlersystemet at en trolig finner den største ressursinnsatsen i markedsandelskonkurransen. Sentrale bokhandlere har lagt betydelig ressurser inn i å etablere internettløsninger for skolebokkontrakter koblet opp mot gunstige pristilbud på en rekke tilleggstjenester. La oss som et forsiktig anslag anslå de variable kostnadene ved å administrere skoleboksallet til 25 millioner, dvs. at 100 millioner (av 125 millioner brutto) er å betrakte som en netto finansiell overføring. Dette leder oss til to alternative forslag avhengig av om det er distriktsbokhandelsystemet eller bokhandlersystemet generelt som skal nyte godt av støtteordningen. Vi omtaler i den videre diskusjonen disse alternativene som:

*A: Distriktsbokhandlerstøtte (utdeling av tilskudd anslagsvis 20 millioner per år)*

*B: Bokhandlerstøtte (utdeling av tilskudd anslagsvis 100 millioner per år)*

I utgangspunktet framstår system A som det rasjonelle valget. I byer og områder med høyere befolkningskonsentrasjon er det økonomiske grunnlaget for bokhandlerdrift i utgangspunktet bedre, dvs det er mindre avhengighet av støtteordninger. I tillegg er konkurranseflaten mellom bokhandlere sterkere – og de enkelte enheter konkurrerer i større grad om de samme kundene. Dvs fortrenningseffekten er sterkere. Stimulans til økt salgsaktivitet vil derved i større grad lede til en konkurranse om markedsandeler bokhandlene i mellom i sentrale strøk enn i områder med spredt bosetting.

I mindre befolkningstette områder vil derimot økonomiske støtteordninger både ha en reell betydning for spredningen av litteratur og være en nødvendig finansiell støtte for videre drift. Det tilsier at de samfunnsøkonomiske, så vel som de bransjespesifikke gevinstene ved ordningen er primært knyttet til å understøtte distriktsbokhandlersystemet. Det forhold at bransjeavtalen henviser eksplisitt til et ”desentraliser bokhandlernet” i målsettingen underbygger også en slik avgrensning. I den videre diskusjonen tar vi derfor utgangspunkt i system A som vårt forslag til ny ordning.

Et problem som reiser seg i system A er avgrensningen for hvilke bokhandlere som skal motta støtte. Det bør her være objektive kriterier basert på geografisk beliggenhet og befolkningstetthet som legges til grunn. Erfaringen med differensiert arbeidsgiveravgift tilsier at dette neppe er et problem. Et annet viktig poeng er at regelverket ikke må kunne omgås ved at bokhandlere etablerer nettløsninger med adresse i områder som mottar støtte. Støtten må derfor kanaliseres til den del av virksomheten som driver fysisk salg lokalt.



## 5.8 Finansiering av en tilskuddsordning

En tilskuddsordning kan finansieres på flere måter. Vi diskuterer nedenfor følgende modeller:

1. *Finansiering gjennom påslag på prisen på skolebøker*
2. *Finansiering gjennom direkte tilskudd fra forlagene*
3. *Finansiering av tilskudd fra myndighetene*
4. *Finansiering gjennom uniform avgift på skolebokomsetning (Oeconomicas forslag)*

Vi behandler disse kronologisk:

### *Finansiering gjennom påslag på prisen på skolebøker*

Denne ordningen tilsvarer dagens ordning med skolebokmonopol. Ut fra et rent samfunnsøkonomisk perspektiv er dette et relativt effektivt instrument til å kanalisere penger inn i bokhandlersystemet.

Etterspørselen etter skolebøker er uelastisk, slik at høye priser virker mindre etterspørselsdempende i dette segmentet enn i bokmarkedet for øvrig. Bokhandlermonopolet og fastprisordningen vil trolig også bidra til at forlagene mer effektivt kan holde prisene oppe i skoleboksegmentet. Ved en avvikling av bokhandlermonopolet er det derimot grunn til å tro at skolene effektivt kan utnytte sin makt som en organisert kjøper til å presse prisene ned.

De høye prisene i skolebokmarkedet virker i realiteten som en form for skattelegging av brukerne og er ikke nødvendigvis uttrykk for et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Snarere framstår det som en finansiell overføring fra det offentlige (grunnskolen) spesielt, og i noen grad fra private husholdninger (videregående skole) til bokbransjen.

I forhold til den nåværende ordningen er det en viktig forskjell ved at fordelingen av tilskuddene frikobles fra finansieringen. Dvs bokhandlene har ikke lenger et incentiv til å konkurrere aggressivt om markedsandeler i skoleboksegmentet. Som vi kommer tilbake til

senere er det et viktig poeng at konkurransen mellom bokhandlere bør designes slik at den er kompatibel med bransjens overordnede målsettinger.

Hvorvidt en slik ordning er ønskelig ut fra mer overordnede demokratiske prinsipper knyttet til forutsigbarhet, transparens, og kontroll med offentlige midler kan selvfølgelig diskuteres. Det er i politiske miljøer en rådende oppfatning at et slik form for finansiering ikke er hensiktsmessig, og framstår som lite legitim.

#### *Forlagene står for finansieringen*

En alternativ modell er at forlagene finansierer tilskuddsordningen direkte. Et viktig spørsmål blir dermed hvilken fordelingsnøkkel en ønsker for innbetaling til ordningen. Her eksisterer det flere alternativer.

Et alternativ er at innbetalingen er fast, uavhengig av for eksempel omsetning i det aktuelle året. I utgangspunktet er det den mest hensiktsmessige modell. Det "prosjekt" som skal finansieres, opprettholdelse av en desentralisert bokhandlerstruktur, er en fast kostnad og bør derfor finansieres gjennom direkte overføringer fra forlagene. Problemet med en ordning hvor hvert forlag betaler inn et bestemt beløp til en tilskuddsordning er at det framstår som åpenbart urimelig at forlag av ulik størrelse bidrar like mye, ettersom større forlag henter ut mer av gevinstene ved ordningen. I tillegg kan ordningen virke etableringshindrende.

Det kan da framstå som rimelig at finansieringen differensieres etter forlagenes størrelse. Problemet er da at ordningen reelt framstår som en variabel kostnad, desto større omsetning et forlag har, desto høyere blir innbetalingen til fondet.

En kan velge et annet alternativ som ikke skaper denne ineffektiviteten – hvor en lar finansieringen skje gjennom tilskudd, men hvor tilskuddene differensieres etter historiske markedsandeler.

For eksempel at markedsfordelingen i 2002 fastsetter fordelingsnøkkelen for hvordan finansieren av ordningen skal fordeles mellom forlag. Den enkelte forlag betaler et gitt beløp som det selv ikke kan påvirke (dermed blir den en fast kostnad), men fondsbyggingen belaster store forlag mer enn små. Åpenbart vil det over tid oppstå incentivproblemer når fordelingsnøkkelen oppdateres (ved å holde fast en fordelingsnøkkel basert på historisk markedsfordeling, vil fordeling over tid i mindre og mindre grad gjenspeil faktisk markedsfordeling).

#### *Myndighetene står for finansieringen*

Dagens ordning med skolebokmonopol innebærer at kommunene reelt sett i stor grad finansierer bokhandlene. En eksplisitt, direkte og målrettet tilskudd fra myndighetene kan virke som en mer rasjonell måte å organisere fondsoppbyggingen på. Det er trolig politisk vanskelig å få gjennomslag for en offentlig støtteordning. Dessuten kan det oppstå problemer i forhold til systemets troverdighet på lang sikt. Bokhandlere som blir avhengig av offentlige finansieringsordninger vil stilles overfor en betydelig politisk risiko knyttet til hvordan Stortinget fra år til år vurderer ordningen. I så måte kan en egen bransjeordning etableres med større troverdighet og permanens.

#### *Oeconomicas anbefaling*

Vår anbefaling er at det etableres en finansieringsordning gjennom et uniform bransjeavgift på alle forlagenes utgivelser. Dvs at alle bøker belastes med en prosentavgift som finansierer tilskuddsordningen. Nå vil det være at en slik bransjeavgift på forlagenes utgivelser vil lede til

et høyere prisnivå enn uten en slik ordning. I så måte er den *isolert sett* uheldig for effektiviteten i økonomien.<sup>32</sup>

En slik ordning kan være forankret på ulike måter. Et spørsmål er her om ordningen skal være en privat kontrakt mellom medlemsforlagene i forleggerforeningen og inngå som en del av en bransjeavtale, eller om staten skal ha en rolle.

Det er eksempler fra andre bransjer på avgiftsordninger hvor staten står for innkrevingen. I 2000 ble det vedtatt å innføre en FoU-avgift i oppdrettsnæringen for å legge til rette for økt verdiskaping, miljøtilpasning, omstilling og nyskaping i fiskeri- og havbruksnæringen. FoU avgiften er regulert gjennom en egen forskrift og blir innkrevd av staten. En lignende idé er lansert av Forskningsrådets direktør Christian Hambro i form av en egen forskningsavgift for byggenæringen som er tenkt innkrevd av staten og hvor midlene fordeles gjennom et innovasjonsfond i Byggenæringens Landsforening (BNL). En av fordelene med en offentlig forankret ordning er at den kan omfatte alle forlag enten de nå er medlemmer i forleggerforeningen eller ikke.

Ordninger med bransjeavgifter til finansiering av kollektive ordninger er også kjent fra de såkalte frivillige miljøavtalene. Et eksempel på en innsamlings- og gjenvinningsavtale som er organisert i samsvar med denne modellen er plastreturordningen. Finansieringen av ordningen skjer gjennom et vederlag som betales for alle typer plastemballasje som et kroner per kilo påslag. Denne ordningen er en privat kontrakt og bransjen står selv for innkrevingen.

Ser vi på bokbransjen er samlet omsetning fra medlemsforlagene inklusive bokklubbene for 2002 på anslagsvis 4 milliarder kroner. Hvis vi tenker oss innført en prosentavgift og antar som en forenkling at omsetningsnivået er stabilt (se nærmere diskusjon senere) så vil de to modellene fordre et avgiftsnivå på henholdsvis:

---

<sup>32</sup> Men som påpekt er det forstyrrelser på effektiviteten knyttet til alle de alternative ordningene.

A: Distriktsbokhandlerstøtte: uniform prosentavgift = 0,5 %

B: Bokhandlerstøtte: uniform prosentavgift = 2,5 %

Etableres den en avgiftsordning som gjelder all bokomsetning i Norge så kan satsene reduseres. Samlet bokomsetning i Norge i 2002 var på i overkant av 5 milliarder. Det innebærer at avgiftssatsene kan reduseres til henholdsvis 0,4 % (distriktsbokhandlerstøtte) og 2 % (bokhandlerstøtte).

### 5.9 Fordeling av bokhandlerstøtte

Vi drøfter i dette avsnittet ulike modeller for fordeling av tilskudd mellom bokhandlene. Det er en rekke mulige mekanismer, hvorav følgende fire er aktuelle varianter:

1. Skolebokmodellen (eksisterende ordning)
2. Konkurransetilsynets modell
3. Den kinesiske modellen (grandfathering)
4. Incentivmodellen (Oeconomicas anbefaling)

Vi skal etter hvert konkretisere våre forslag, men la oss innledningsvis ta et mer generelt utgangspunkt. Vi kan generelt uttrykke støtten til bokhandler  $i$  gjennom følgende funksjon

$$\text{Støtte til bokhandler } i = S_i + b_1x_{1i} + b_2x_{2i} + b_3x_{3i} + \dots + b_7x_{7i}$$

$S_i$  er her en fast overføring som er uavhengig av bokhandelens omsetning.  $x_{1i}$  er verdien av omsetningen i bokgruppe 1,  $x_{2i}$  er tilsvarende omsetningen i bokgruppe 2 osv.  $b_1$  er en vekt som bokgruppe 1 tillegges. Denne innfallsvinkelen er tilstrekkelig generell til å diskutere de fleste realistiske alternativene.

## 1. Skolebokmodellen

Dagens ordning kan vi betrakte som et spesialtilfelle av denne mer generelle regelen. Vi kan uttrykke den nåværende ordningen som følger:

$$\text{Støtte til bokhandler } i = b_i x_i = 0,25x_i$$

Den enkelte bokhandel mottar en "støtte" tilsvarende 25 % av omsetningsverdien av skolebøker.

## 2. Konkurransetilsynets modell

Konkurransetilsynet antyder et system hvor støtten fordeles som et direkte tilskudd til den enkelte bokhandel, dvs

$$\text{Støtte til bokhandler } i = S_i$$

Ved å gi støtten som et direkte tilskudd unngår en problemene med destruktiv markedsandelkonkurranse i skolebokmarkedet. Et viktig poeng hos Konkurransetilsynet vil da være at en kan realisere målene til en langt lavere kostnad enn ved det nåværende systemet. Det er en rekke bokhandlere som ikke har behov for støtte og hvor følgelig deres  $S$  parameter kan settes til null. Støtten kan da styres på en effektiv måte til de marginale bokhandelenheter.

Konkurransetilsynets oppfatning vil være at støtten må kanaliseres til marginalt lønnsomme enheter, det er ingen argumenter for å etablere støtteordninger til bokhandlere med et tilstrekkelig stort marked til at de overleverer uten subsidier. Det samlede omfanget av støtten på årsbasis kan derved skaleres til 20 millioner (alternativ A ovenfor).

Et slikt system, "bokhandlerstöd" ble innført i Sverige i etterkant av at fastprisordningen ble avvirket (riktignok er nå også "bokhandlerstøden" avvirket, noe som skjedde i forbindelse med vedtaket om redusert moms på bøker).

Fastsettelsen av *S* kan skje på et rent skjønnsmessig grunnlag, for eksempel som vedtak i et egnet organ. Men det kan også legges inn mer objektive kriterier, for eksempel ved å la *S* være geografisk bestemt.

Et alvorlig problem ved ordningen er å utarbeide kriterier for hvilke bokhandlere som skal motta støtte og nivået på støtten til hver enhet. Kriteriene må være objektive og transparente for å sikre forutsigbarhet og unngå sløsende påvirkningsaktivitet. Samtidig må ikke ordningen virke konserverende på bransjestrukturen – nyetablering av bokhandlere må kunne finne sted. Dessuten kan ordningen ha negative effekter på incentivene til organisatoriske forbedringer, hvis støtten tildeles etter behovsprøving. Det er vanskelig å forene de ulike målene, og modellen er etter vår vurdering neppe egnet.

### 3. Den kinesiske modellen

Et problem som ofte oppstår ved innfasing av nye ordninger er at de medfører at en rekke bokhandlere får redusert sine inntekter. Det kan forstyrre det overskyggende målet om å oppnå høyere effektivitet. Det er en kjent erfaring at effektivitetsforbedringer er vesentlig lettere å implementere hvis de gjennomføres på en måte som sikrer at alle berørte kommer bedre ut. Hvis en fjerner en kilde til ineffektivitet, så er det i prinsippet mulig å fordele gevinsten på en slik måte at alle ser seg tjent med å foreta endringen. Vi omtaler en slik metode som den kinesiske modellen<sup>33</sup>.

Det er to elementer som den kinesiske modellen inneholder. For det første må en fjerne kilden til ineffektivitet, nemlig at pengene fordeles i henhold til omsetning av skolebøker (noe som etter hvert vil generere

---

<sup>33</sup> Vi sikter her til den nyere økonomiske reformpolitikken i Kina som av enkelte blir omtalt som "dual-track", på den ene siden hente ut gevinster ved å effektivisere økonomien, på den annen side etablere fordelingsmekanismer som sikrer at (i prinsippet) alle sosiale grupper tjener på reformene. Dermed dempes risikoen for at reformene undermineres av sosiale konflikter (jfr en rekke av de problemer som har oppstått i reformering av tidligere Sovjet-Unionen). Se Lau, Qian og Roland (2003).

en svært sløsende markedsandelskonkurransen). Det tilsier at støtten bør kanaliseres gjennom fastleddet  $S$  og ikke gjennom salgsvolumet  $x_{1i}$ . For det andre skal ingen bokhandlere komme dårligere ut. Det kan man oppnå ved å fastsette konstantleddet  $S$  som den historiske støtten i et valgt år for eksempel 2002. Dvs støtte til bokhandler i settes lik<sup>34</sup>

$$\text{Støtte til bokhandler } i = S_i = 0,2x_{1i}^{2002}$$

Selve fordelingsmekanismen er kjent som "grandfathering", støtten fordeles i samsvar med den implisitte "rettighet" som den opprinnelige markedsordningen utviklet. Hvis alle bokhandlere skal være tjent med ordningen så vil omfanget av støtten måtte skaleres i henhold til modell B ovenfor, noe som medfører et årlig overføring på 100 millioner kroner.

Det er to viktige innvendinger som kan reises mot et slikt forslag. Det ene er at det er lite målrettet, kfr Konkurransetilsynets argumentasjon. Det andre er at det medfører en konservering av bransjestrukturen siden det er uklart hvordan en skal håndtere problemene som dukker opp i forbindelse med nyetablering av bokhandlere. Problemene tilsier at denne modellen vanskelig kan betraktes som en varig løsning. Men den kan eventuelt være en modell for overgangsperioden mellom gammel og ny ordning, se senere diskusjon.

#### **4. Oeconomicas anbefaling: Incentivmodellen**

Hensynet til incentiveeffektene av ordningen for etablerte bokhandlere så vel for som bokhandlere som ønsker å etablere seg tilsier at overføringen bør kobles mot variable som korrelert med de aktiviteter som bransjen ønsker å stimulere. Det leder oss til vår anbefaling som vi kan omtale som incentivmodellen.

---

<sup>34</sup> Prosentandelen reduseres til 0,2 som en korreksjon for bokhandlernes marginalkostnader.



Vår prinsipale anbefaling er å operere med en tilskuddsordning knyttet til omsetning av bøker i bokgruppe 3-7 og som er rettet inn som en støtteordning for distriktsbokhandlersystemet (modell A). Når det gjelder bokgruppe 2 (fag- og lærebøker) så kommer denne i en mellomstilling. Trolig er fortrenningseffekten av økt salg i dette markedet relativt høy, om enn ikke tilsvarende høy som i skoleboksegmentet. I tillegg er omsetningen innenfor denne bokgruppen i vesentlig grad konsentrert om bokhandler som er lokalisert ved høyskoler og universitet. Det medfører at tilskudd til denne bokgruppen vil forfordle i favør av enkeltbokhandlere på en måte som kan framstå som uheldig. Dessuten framgår det av figur 1 at bokgruppe 2 har begrenset betydning for omsetningen hos bokhandlere i målgruppen. Etter vår vurdering er det da naturlig å konsentrere tilskuddsordningen om bokgruppene 3-7.

Konkret betyr det at den enkelte bokhandel har rett på en overføring i samsvar med følgende modell:

$$\text{Støtte til bokhandler } i = b_3 x_{3i} + \dots + b_7 x_{7i}$$

I prinsippet bør parametrene  $b_3$  til  $b_7$  settes i samsvar med styrken på den vertikale eksternalitetene for den aktuelle bokkategorien og eventuelle andre relevante forhold.<sup>35</sup>

Vi har påpekt at konstantleddet  $S$  hvis det ikke settes lik null skaper både problemer i forhold til vurderingen av hvilke bokhandlere som skal tilgodeses med direkte tilskudd, og i forhold til hvordan slike elementer kan virke etableringshindrende. Riktignok kan det tenkes at rene overføringer er hensiktsmessig å benytte overfor enkelte svært sårbare enheter, for eksempel virksomheter som har en svært liten

---

<sup>35</sup> Som nevnt er den marginale effekten av en bokhandel på det samlede salget av bøker trolig størst i områder der bokhandlertettheten er lavest, dvs at fortrenningseffekten er minst. For eksempel er det ikke opplagt at ytterligere etablering av bokhandlere i Oslo vil ha stor betydning for samlet boksalg, ettersom den nye bokhandelen trolig i stor grad vil trekke eksisterende kunder fra andre bokhandlere.

omsetning. Men det bør i så tilfelle håndteres spesielt og ikke inkluderes som en ordinær del av systemet.

Som nevnt framstår det videre som rimelig å sette  $b_2$  lik null. Bokhandlere lokalisert i områder med et høyskolemarked har i utgangspunktet et godt kommersielt grunnlag.

Det er imidlertid vanskelig å se noen sterke argumenter for å skille mellom øvrige bokgrupper, dvs det framstår som rimelig å benytte en uniform subsidiesats for gruppe 3-7. Av dette følger vår anbefaling<sup>36</sup>:

$$\text{Støtte til bokhandler } i = b[x_{3i} + \dots + x_{7i}]$$

Med utgangspunkt i anslaget på samlet støtte under A alternativet (20 millioner kroner) får vi følgende anslag på  $b$ -parameteren<sup>37</sup>.

$$\text{Subsidie for omsetning av bokgruppe 3-7: } b = 12,5\%$$

I beregningen av parameteren  $b$  har vi som en forenkling antatt at samlet omsetning er upåvirket av ordningen. Dermed kan  $b$  beregnes som den andel av samlet omsetning i distriktsbokhandlene av bokgruppene 3-7 (kroner 160 millioner) som tilsvarer støtten på 20 millioner.

Det er flere argumenter som kan reises i favør av å ha et system hvor midlene fordeles i henhold til salgsvolum. For det første er ordningen treffsikker, ettersom den vertikale eksternaliteten som motiverer ordningen nettopp er knyttet opp til omsetning. Videre vil systemet bli mindre skjønnsmessig ved det er nøytralt vis-à-vis nyetableringer. Ved å la fordelingen være korrelert med fornuftige suksesskriterier (salg av skjønnlitteratur) oppnås en riktigere seleksjon av bokhandler. I tillegg tilsier de kulturpolitiske målsettinger (som Konkurransetilsynet eksplisitt har tillagt vekt i sin vurdering) at støtten

<sup>36</sup> For å unngå omgåelser av regelverket må støtten begrenses til den omsetning som skjer fysisk i bokhandelen (dvs at det ikke kan etableres nettbokhandlere med lokal adresse).

<sup>37</sup> Vi har i dette regnestykket inkludert bokgruppe 7 gjennom å anta at distriktsbokhandlernes andel av dette markedet tilsvarer gjennomsnittet av andelen for bokgruppene 3-6.

bør allokere i samsvar med resultatoppnåelse langs disse dimensjonene.

Hvis en slik tilskuddsordning øker omsetningen av bøker hos distriktsbokhandlene, så øker også behovet for finansiering. Det er imidlertid i seg selv en ønsket effekt. Men åpenbart må det etableres et system for å håndtere manglende synkronisering av inn- og utbetalinger. Det er ulike modeller som her kan benyttes, og som enkelt kan implementeres.

### **5.10 Vil subsidiene påvirke bokprisene?**

I henhold til vårt forslag betaler forlagene inn 0,5 % av samlet omsetning til finansiering av en tilskuddsordning. Isolert sett øker det marginalkostnadene ved bokutgivelser og i så måte lede til økte bokpriser. Samtidig kanaliseres fondets midler til distriktsbokhandlene gjennom et tilskudd på 12,5 % for omsetningen av bøker i kategori 3-7.

I henhold til bransjeavtalens paragraf 3.3 kan den enkelte bokhandel eller sammenslutning av bokhandlere forhandle om prisen på bøker i gruppe 2 til 7. Forhandlingsprosessen mellom bokhandler og forlag kan påvirkes av vårt forslag til støtteordning. Det forhold at den enkelte distriktsbokhandler får et tilskudd på 12,5 % av salget i bokgruppe 3 til 7 øker bokhandelens inntekter ved inngått kontrakt med et forlag. Gjennom forhandlingsprosessen er det en risiko for at deler av denne gevinsten tilfaller forlaget. Dvs at den framforhandlede prisen blir høyere enn den ville ha blitt uten støtteordningen. Det vil bidra til å dempe effekten av ordningen som en finansiell støtte av distriktsbokhandlene.

Den eksisterende ordningen (subsidiert gjennom skolebøker) rammes ikke av denne effekten. Grunnen er at rabattene er satt av avtalen og vil ikke direkte påvirke forhandlingsprosessene mellom forlag og bokhandel vedrørende øvrige kategorier. Modellen med

direkte tilskudd rammes heller ikke av denne effekten. Isolert sett trekker dette i retning av at direkte tilskudd er mer effektive.

Vi anser likevel ikke denne sammenhengen som av avgjørende innvending mot vårt forslag. For det første er det usikkert hvor stor effekten vil være. For det andre, i den utstrekning distriktsbokhandlene er deltakere i sammenslutning som også omfatter bokhandlere i sentrale strøk, og forhandlingen foregår på kollektivt nivå, så blir denne effekten vesentlig dempet. For det tredje er det mulig å ta hensyn til denne effekten når ny bransjeavtale skal fremforhandles.

### **5.11 Overgangsordninger.**

Vår anbefaling er at det etableres en mer begrenset ordning med distriktsbokhandlerstøtte. I den nåværende ordningen trekker alle bokhandlere på gevinstene ved enerettsordningen. En mer begrenset støtteordning vil dermed frata en rekke bokhandlere til dels betydelige inntekter fra skoleboksaget. Selv om dette er virksomheter som har et markedsmessig nedslagsfelt som gjør at de på lang sikt bør kunne drive på ordinært kommersielt grunnlag, kan det være ønskelig med overgangsordninger.

Vår anbefaling vil da ikke være å opprettholde en mer omfattende overføringsordning for en begrenset periode før en ny ordning fases inn. Denne ordningen kan omfatte alle bokhandlene som fram til nå har hatt inntekter fra skoleboksaget. De mekanismer som knytter seg til økt ressursinnsats i en destruktiv markedsandelkonkurransen bør imidlertid fjernes med en gang. Den overgangsordning som er nærmest til å etterligne den nåværende ordningen, men samtidig ikke stimulerer til destruktiv konkurranse, er grandfathering (ovenfor omtalt som den kinesiske modellen), hvor alle bokhandlene er sikret kompensasjon for en begrenset periode. Det fordrer en finansiering over en begrenset periode av overføringer på 100 millioner. Hvis denne

overføringen skal dekkes inn gjennom en avgift på samlet bokomsetning, så blir avgiftssatsen relativt høy anslagsvis 2,5 %.

## 6 Konklusjon

Vår intensjon med rapporten er å drøfte enkelte sider av bransjeavtalen ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Det er en rekke delproblemstillinger som ikke har vært tema i vår analyse. Det gjelder bl.a. de spesielle avtalene som regulerer bokklubbenes virksomhet. I fullstendig analyse av bransjeavtalen må også dette segmentet utredes.

Mer spesielt er vår intensjon å bidra med et økonomifaglig innspill i prosessen med konkurransemyndighetene. Det har vært en prosess hvor Konkurransetilsynet gjennom en årrekke har vært kritisk til sentrale elementer i bransjeavtalen, og lagt ned forbud mot enkelte av disse, riktignok for avtaler hvor departementet i etterkant har gitt dispensasjon.

Hovedinnvendingene til Konkurransetilsynet blir oppsummert av avdelingsdirektør Lasse Fridstrøm i et innlegg på Norsk litteraturfestival i mai 2003. Fridstrøm oppsummerer tilsynets hovedinnvendinger i følgende fem hovedpunkter

### *"Hovedinnvendinger mot avtalen*

- *Fastprisen begrenser konkurransen mellom bokhandlene*
- *Bokklubbene har incentiv til å presse opp fastprisen*
- *Inntektsoverføring fra skoleelever og kommuner til forlag og bokhandlere*
- *Eneretten til salg av skolebøker og høye priser skal finansiere et desentralisert bokhandlenett*
- *Konkurransetilsynet mener avtalen er en lite effektiv måte å gjøre dette på. Alternativ: direkte støtte til bokhandlere."*

Med unntak av problematikken rundt bokklubbene har vi i denne rapporten drøftet alle innvendingene. Vi deler Konkurransetilsynets innvendinger mot enkelte deler av avtalen, men vi stiller oss kritisk til tilsynets betraktninger vedrørende andre deler av avtalen. Spesielt er vi kritiske til at tilsynet ikke foretar en fagøkonomisk vurdering av fastprisordningen, men tilsynelatende tar som et premiss at fastpris medfører en konkurransebegrensning. Tilsynets begrunnelser for at fastprisavtalen er uheldig er at den forhindrer priskonkurranse mellom bokhandlere. Som vi har påpekt er det isolert sett riktig at fleksible priser ville gjort det mulig for effektive detaljister å vinne markedsandeler på bekostning av konkurrerende bokhandlere. Men som vi har drøftet kan en mer rendyrket priskonkurranse svekke verdiskapingen fordi det går på bekostning av viktige kvalitetsdimensjoner. Det som er mer bekymringsfullt er at tilsynet i sin vurdering av fastprisavtalen gjør det til et spørsmål om konkurranseintensiteten i ett enkelt ledd i den vertikale kjeden. Et inngrep fra tilsynets side burde vært forankret i en konkurransefaglig analyse som ser på verdiskapingen i hele den vertikale kjeden.

Når det gjelder organiseringen av skolebokmarkedet har enerettsordningen historisk sett virket som en relativt effektiv mekanisme for å understøtte et desentralisert bokhandlernet. Utviklingen i dag trekker imidlertid i retning av at denne finansielle mekanismen undergraves. Dessuten forsterkes over tid den sløsing som finner sted som følge av at ordningen stimulerer til en destruktiv form for markedsandelskonkurranse. Vår konklusjon er at ordningen ikke kan forsvares samfunnsøkonomisk, og vi har også vanskelig for å se at bransjen er tjent med å videreføre den.

## 7 Referanser

AAD (1999), "Klage over konkurransetilsynets vedtak nr. V-98/103 – bransjeavtalen for bokomsetning", brev til Den norske forleggerforening og Den norske bokhandlerforening av 25.3.1999.

Bakke, E (2003), *Markedet og kulturelle verdier*, Forskningsrapport Nr. 10, Handelshøyskolen BI

Beck, J (2003), "Monopoly versus oligopoly in the debate on resale price maintenance for books", Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, Matrikel-Nr 163362

Church J og R Ware (2000), *Industrial Organization*, McGraw-Hill

Coase R (1972), "Durability and Monopoly", *Journal of Law and Economics*, 15, 413-449.

Dana JD og KE Spier (2001), "Revenue sharing and vertical control in the video rental industry", *Journal of Industrial Economics*, Vol XLIX, September 2001, No 3, 223-245.

DnF (1998), "Høringsuttalelse – bransjeavtalen for bokomsetning", brev av 14. oktober.

EU (2002), Europa-Parlamentet 21 februar 2002. Betenkning A5-0039/2002

Fjeldstad A (2001), *Å sette pris på bøker*, Norsk kulturråd 2001, Rapport 24.

Fjeldstad A (2003), "Får man lov? Bokpris på norsk", Norsk kulturråd, Notat nr 51.

Julian B og P Rey (2000) "Resale price maintenance and collusion" CEPR working paper no 2553,  
<http://econpapers.hhs.se/paper/cprceprdp/2553.htm>

Klemperer P (2003), "Why Every Economist Should Learn Some Auction Theory", *Advances in Economics and Econometrics: Invited Lectures to 8th World Congress of the Econometric Society*, M.

Dewatripont, L. Hansen and S. Turnovsky (eds.), Cambridge University Press, <http://www.paulklempere.org/index.htm>

KT (1998), V1998-103 20.11.1998, Konkurransetilsynet

Lau LJ, Y Qian og G Roland (2003), "Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition", kommer i *Journal of Political Economy*.

Moen ER og C Riis (2003), "Samtidig deltakelse i flere markeder: Velsignelse eller forbannelse?", *Oeconomica*, [http://www.npt.no/pt/Internett/nyheter/08\\_10\\_2003.html](http://www.npt.no/pt/Internett/nyheter/08_10_2003.html)

Moen ER og C Riis (2004), "En vurdering av Konkurransetilsynets rapport "Kven lyt setje pris på boka?" *Oeconomica*

Moldovanu B og M Tietzel (1998), "Goethe's Second-Price Auction" *The Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 4. (Aug., 1998), pp. 854-859.

Mortimer JH (2002), "The effects of revenue-sharing contracts on welfare in vertically-separated markets: evidence from the video rental industry", <http://post.economics.harvard.edu/faculty/mortimer/papers.html>

NOU (2003), *Ny konkurranselov*, Norges Offentlige Utredninger 2003:12

Olson M (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Pepall L, DJ Richard og G Norman (2002), *Industrial Organization: Contemporary Theory and Practice*, Thomson Learning

Rey P og J Tirole (2003), "A primer on foreclosure", forthcoming *Handbook of Industrial Organization III*, Elsevier, <http://www.idei.asso.fr/Commun/Articles/Tirole/primer20030716.pdf>

Ringstad V og K Løyland (2002), *Norsk bokbransje ved tusenårsskiftet*, Rapport nr 197, Telemarksforsking-Bø



Tirole J (1988), *The theory of industrial organization*, MIT Press

Varian H (2000), "Online Commerce Creates Strange Competition",  
*New York Times*; New York, N.Y.; Aug 24,

<http://www.sims.berkeley.edu/~hal/people/hal/articles.html>

## Etterord

### **Goethe som auksjonsteoretiker**

Som en avslutning til vår drøfting skal vi trekke på en noe spesiell begivenhet i litteraturhistorien. Tilsynelatende er historien på siden av vårt tema, men det underliggende problemet har generell gyldighet og illustrerer betydningen av vertikale strukturer. Dessuten vil historien som sådan kunne ha en viss interesse i forlagskretser.

Historien omhandler Johann Wolfgang von Goethes<sup>38</sup> design av markedet for egne verker på 17-1800 tallet. Som ethvert litterært verk var Goethes bidrag sårbare overfor kopiering. Det gjenspeiler for så vidt den spesielle kostnadsstrukturen som kjennetegner bokproduksjon. Forfatterens innsats er historie før boken trykkes, og den verdi som forfatteren har skapt overstiger langt de kostnader som knytter seg til trykking og distribusjon. Hvorvidt forfatteren evner å hente ut avkastningen av sitt arbeid vil da kritisk avhenge av eksistensen av et rettighetsvern, og av muligheten for å håndheve dette. Nå er det slik at rettighetsvernet var svært svakt utviklet i Tyskland på 17-1800 tallet, med den følge at det oppstod en svært destruktiv form for konkurranse. Så snart et litterært verk var utenfor forfatterens kontroll lå det åpent for hyppige nyutgivelser og piratutgivelser<sup>39</sup> uten at forfatteren kunne gjøre krav på avkastningen.

Goethes problem vedrører de vertikale relasjoner. I mangel av rettighetsvern var "up front" betaling for manuskriptet den eneste kontrakten med forlegger som kunne sikre Goethe inntekter. Men her kommer vi til et kjerneproblem – hvordan skulle prisen på manuskriptet fastsettes? Produktet var unikt, prisen burde gjenspeile

---

<sup>38</sup> Framstillingen og senere sitater bygger på Moldovanu og Tietzel (1998).

<sup>39</sup> I så måte var grunnlaget sikret for at trykking og distribusjon foregikk i regi av de mest effektive selskapene i bransjen.

verdiene, men Goethe var ikke den som var nærmest til å vurdere inntektspotensialet – eller som han skrev i 1828:

*"Let me...name the main evil. It is this: the publisher always knows the profit to himself and his family, whereas the author is totally in the dark."*

Problemet var altså ikke bare å gjennomføre salget i forkant, men å utvikle et organisatorisk prinsipp som kunne dempe forfatterens informasjonsproblem og gjøre det mulig for han å hente ut mest mulig av de verdiene som lå i hans arbeider. I årenes løp utviklet derfor Goethe en rekke sofistikerte salgsprosedyrer basert på ulike auksjonssystemer. Den mest iøynefallende han utviklet benyttet han i salget av rettighetene til "Hermann og Dorothea" i 1797 hvor Goethe var den første i historien til å benytte det som siden er blitt kjent som en *lukket andreprisauksjon*<sup>40</sup>, en auksjonsmodell som først i 1961 ble viet akademisk oppmerksomhet gjennom William Vickreys arbeider, analyser som Vickrey senere ble tildelt Nobelprisen for. Den egenskapen ved en lukket andreprisauksjon som var viktig for Goethe var dens egenskap som et instrument til å avsløre forleggerens sanne verdivurdering av hans litterære produksjon, en informasjon som åpenbart kunne blitt av stor betydning for Goethes framtidige forhandlinger med andre forleggere.<sup>41</sup> Riktignok gikk det ikke helt slik

---

<sup>40</sup> I lukkede auksjoner legges budene inn skriftlig. En lukket førsteprisauksjon er en auksjon hvor høyeste bud vinner og vinneren betaler eget bud. En lukket andreprisauksjon er en auksjon hvor høyeste bud vinner, men vinneren betaler *nest høyeste bud*.

<sup>41</sup> Prosedyren, slik den ble beskrevet i tilbudsbrevet fra Goethe til forlegger Vieweg (som var en av et betydelig antall forlegger som opererte i Tyskland på den tiden) datert januar 1797, er som følger: *"I am inclined to offer Mr. Vieweg from Berlin an epic poem, Hermann and Dorothea, which will have approximately 2000 hexameters. ...Concerning the royalty we will proceed as follows: I will hand over to Mr. Counsel Böttinger a sealed note which contains my demand, and I wait for what Mr. Vieweg will suggest to offer for my work. If his offer is lower than my demand, then I take my note back, unopened, and the negotiation is broken. If, however, his offer is higher, then I will not ask for more than is written in the note to be opened by Mr. Böttinger."* La oss antyde hva Goethes motivasjon med den noe spesielle prosedyren var. Forleggeren, Mr. Vieweg, kan ikke gjøre det bedre enn å gi et bud tilsvarende hans vurdering av verkets kommersielle verdi. Hans bud påvirker ikke kontraktsbeløpet (dette er satt av Goethe), men det sikrer Vieweg at han får manuskriptet hvis og bare hvis han vurderer den kommersielle verdien som høyere enn Goethes krav (i hvilket

Goethe hadde planlagt, men historien er like fullt en god illustrasjon på to viktige poenger.

Den ene poenget, som er generelt, er at vurderingen av markeddesign må hvile på de spesielle særtrekk som kjennetegner et marked. Dvs det finnes ikke ett "liberalisert marked", men avhengig av markedets særtrekk vil det utvikle seg ulike kontraktsformer og markedstyper. Sentrale elementer i bransjeavtalen gjenfinnes i kontrakter som er typiske for markeder med lignende struktur som bokbransjen.

Det andre poenget er at historien beskriver mekanismer som er av relevans den dag i dag. Åpenbart er det slik at kostnadene ved en bokutgivelse i vesentlig grad er båret før boken kommer til trykkeriet. Men hvorvidt et forlag lykkes i å hente ut verdipotensialet i et marked avhenger ikke bare av et effektivt rettighetsvern, men også av hvordan hele den vertikale kjeden innretter sin virksomhet. Effektive kontrakter mellom forleggere og bokhandlere er derfor kritisk for at bokbransjen skal oppnå høy verdiskaping.

Hvilket svar ga forlegger Vieweg til Goethes tilbud? Counsel Böttiger som hadde Goethes tilbud i sin forvaring, ødela for et av de mest kreative kontraktstilbud i bokmarkedets historie ved å avsløre Goethes krav gjennom følgende brev stilet til Vieweg: *"The sealed note with the imprisoned Golden Wolf is really in my office. Now, tell me what can and will you pay? I put myself in your place, dear Vieweg, and feel what a spectator, who is your friend, can feel. Given what I approximately know about Goethe's fees from Göschen, Bertuch, Cotta and Unger, let me just add one thing: you cannot bid under 200 Friedrichs d'or."* Nå skal det føyes til at Goethe hentet inn en god andel av verdiene gjennom å invitere til auksjon over hans samlede verker i 1828, en auksjon hvor 36 forlagshus deltok i budkonkurransen.

---

tilfelle forleggeren tjener penger). Og hva oppnår Goethe – jo han får en presis og objektiv verdivurdering av sin produksjon (og bringes ut av tilstanden "the author is totally in the dark"), en informasjon av uvurderlig verdi for Goethe i hans forhandlinger med *andre* forleggere enn Vieweg.