



Dokument nr. 8:47

(2002-2003)

Privat forslag fra fra stortingsrepresentantene Karin S. Woldseth, Ulf Erik Knudsen og Ursula Evje

Forslag fra stortingsrepresentantene Karin S. Woldseth, Ulf Erik Knudsen og Ursula Evje om litteraturpolitikk, konkurranseforhold og struktur i bokbransjen – herunder oppheving av bokbransjeavtalen

Til Stortinget

BAKGRUNN

Norsk litteraturpolitikk bygger på flere sentrale mål, som søkes nådd gjennom ulike virkemidler. De kulturpolitiske målene blir blandet sammen med distriktspolitiske hensyn, og blir søkt oppnådd gjennom ulike særordninger for den norske bokbransjen.

DE LITTERATURPOLITISKE MÅL OG VIRKEMIDDEL

Målene kan kort oppsummeres som:

- Styrket norsk skriftkultur
- Variert og kvalitetspreget litteraturtilbud
- Stimulans til barn og unges språk og litteraturforståelse
- Konkurransedyktig skjønnlitteratur
- Lik geografisk tilgang til litteratur av høy kvalitet
- Rekruttering til forfatteryrket

Det er interessant å merke seg at blant de kulturpolitiske mål også finnes ett som i større grad kan sies å være et distriktspolitisk hensyn, nemlig målet om lik geografisk tilgang. Dette målet er ikke definert i forhold til brukergruppenes størrelse, eller den etter-

spørsel etter litteratur som ulike geografiske områder skulle ha. Dermed fokuserer det utilbørlig på en likhets-tankegang på bekostning av andre aspekt.

For å nå de litteraturpolitiske mål består virkemidlene av:

- Ulike bevilgninger over statlige (i hovedsak under Kultur- og kirke departementet) og kommunale budsjett.
- Fritak for merverdiavgift.
- Bransjeavtalen for bokomsetning, som er en privatrettslig avtale som har fått dispensasjon fra konkurranseloven med begrunnelse i litteraturpolitikk.

Det er vanskelig å estimere størrelsen på den direkte og indirekte støtte de ulike virkemidlene utgjør. Støtten over KKD's budsjett er estimert til 2,44 mrd. kroner (2000) (Kilde: Tabell 3 i Andreassen, Trond (2000): Bok-Norge. En litteratursosiologisk innføring. 2. utg. Universitetsforlaget, Oslo), mens merverdiavgiftfritaket utgjør i overkant av 1 mrd. kroner (2000). De kommunale bidrag er mer sammensatte og derfor langt vanskeligere å estimere, mens bransjeavtalens viktigste virkninger ligger i konkurransevridning og kryssubsidieringer, noe som det i sin natur er vanskelig å beregne kostnader ved og nytte av.

UTVIKLINGSSTREKK

I en nylig avgitt forskningsrapport utført for Norsk Kulturråd, peker Vidar Ringstad og Knut Løyland på en rekke utviklingstrekk i bokbransjen. Noen av de utviklingstrekk de peker på er:

- En sterk prisutvikling på bøker vrir etterspørselen over til andre "goder", mens norske bøker velges bort til fordel for oversatt litteratur.
- Bokhandlerkjedene har ekspandert kraftig og kontrollerer 87 pst. av alle bokhandlere, samtidig med at det har vært en konsentrasjon på forlags-siden. Også bokklubbene har sett en kraftig økning i sin omsetning.
- Det er en nedgang i lesing, selv om boksalg et stort sett har steget.
- Antall skjønnlitterære titler har økt, mens antall eksemplarer pr. tittel har gått ned.

Disse og mange andre trekk ved utviklingen av norsk bokbransje gjør det naturlig å stille spørsmålet om de litteraturpolitiske mål blir nådd. Spesielt de sterke konsentrasjonstendenser i bransjen og mangelen på synlige positive virkninger av de særnorske støtteordninger, er iøynefallende.

FRI MARKEDSPRIS PÅ BØKER

Bokbransjeavtalen ble inngått mellom Den norske Forleggerforening og Den norske Bokhandlerforening, og regulerer bokpriser frem til 2004. Etter at Konkurransetilsynet vedtok at deler av avtalen ikke skulle gjelde, ble vedtaket påklaget til Arbeids- og administrasjonsdepartementet som satte tilsynets vedtak til siden. Bokbransjeavtalen har også vært en gjenganger i Stortinget, hvor flertallet har satt til side konkurransemessige hensyn, sist i sak Dokument nr. 8:56 (1989-1999).

Fortsatt slår bokbransjeavtalen fast at alle bøker skal selges til fast pris utgivelsesåret og året etter. For skolebøker (bokgruppe I i avtalen) er det ingen tidsbegrensning på fastprisen.

Konkurransedirektøren uttalte i november 1999 i et foredrag:

"Den sterkeste konkurransebegrensningen i avtalen er fastprisreguleringen som innebærer at nye bøker tilbys til samme pris i alle bokhandlere over hele landet. Pris er en viktig konkurranseparameter, og en bransjeomfattende prisregulering som det bokbransjeavtalen representerer, vil kunne ha store konsekvenser for konkurransen og ressursutnyttelsen i bokmarkedet. (...)

Jeg antar at det ikke er avtalen i seg selv som er viktig for myndighetene, men de mål partene hevdet at avtalen er med på å ivareta. Et spørsmål som vi må stille oss er derfor om disse kulturpolitiske målene kan oppnås på en annen og mer effektiv måte enn gjennom avtalens bransjeomfattende konkurransebegrensninger, eller om bransjeavtalen faktisk er en nødvendig forutsetning for å oppnå de mål som påberopes. (...)

Selv om det ikke trekkes i tvil at partene har kulturpolitiske motiver, kan det heller ikke være tvil om at partene også har betydelige økonomiske interesser i bransjeavtalen."

Etter tilsynets oppfatning finnes det likevel mer effektive måter å støtte produksjon og spredning av

litteratur i Norge på. Direkte tiltak, for eksempel produksjonsstøtte, direkte støtte til bokhandlere og offentlige innkjøpsordninger, kan være en mer treffsikker støtte til bokbransjen. En direkte støtteordning som så presist som mulig oppfylder de kulturpolitiske mål som er satt, vil gi en mer effektiv bokproduksjon og -distribusjon samtidig som de kulturpolitiske målene nås, enn et marked som reguleres av en konkurransebegrensende bransjeavtale. En indirekte støtteordning som bokbransjeavtalens konkurransereguleringer medfører dessuten at kostnadene ved å fremme de kulturpolitiske mål blir lite synlige, og til dels belastes tredjepart. De som bærer kostnadene ved bransjeavtalen er blant andre kommunene og skoleelever og deres foreldre som må betale en høyere pris for skolebøker.

Ringstad og Løyland uttaler følgende:

"Konkurranse mellom forlag kan derfor ha vesentlig betydning også kulturpolitisk. Det er altså ikke nødvendigvis en konflikt mellom god litteraturpolitikk og konkurranse i bokmarkedet. Tvert imot vil det meget vel kunne være sammenfall mellom de vurderinger som konkurransemyndighetene gjør av monopol i tilknytning til en kulturbransje, og de hensyn som kulturmyndighetene skal ivareta."

Altså bør det ligge vel til rette for at Konkurransetilsynets syn på bokbransjeavtalen bør få gjennomslag. En markedsmessig prissetting vil, slik den har gjort det i Sverige og Finland, sannsynligvis føre til en STERKERE vekst i antall nye titler. Dette vil komme forbrukerne til gode, gjennom et bredere tilbud og lavere priser på de titler som utgjør de store volumer.

KONSENTRASJONEN I BOKBRANSJEN

De senere år har bokbransjen i stadig større grad blitt konsentrert om noen få aktører. Enda har ingen aktør fått eneveldig dominans, slik at det er fortsatt god konkurranse. Samtidig er konsentrasjonen et økende problem siden det er forlagene som har hånd om prissettingen av bøker til sluttbruker. Dette er igjen en direkte konsekvens av bokbransjeavtalen.

Samtidig med at det har foregått en konsentrasjon om færre aktører på forlagssiden, har forlagene også kjøpt seg opp i bokhandel. Det har blitt slik at forlagshusene også har en dominerende posisjon på bokhandelsiden. Dermed forhandler de i praksis med seg selv, slik at fortjenesten kan "tas ut" der det passer best skattemessig.

Tendensene til konsentrasjon på eiersiden i bokbransjen tilsvarer utviklingen i andre medier. Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999:27) s. 100, sier dette:

"Det mest påtrengende problemet i dag synes å være den økende eierkonsentrasjonen i de domineren-

de medier. Det gjelder så vel for dagsavisene som for forlagene. Eierkonsentrasjonen truer mangfoldet og uavhengigheten dels ved direkte påvirkning og dels ved indirekte gjennom krav til avkastning."

Det er derfor sterke argumenter for at selv om vi har sett en økning i antall boktitler, så har ikke dette ført til at et bredere tilbud når forbrukerne. Dette kan ha sammenheng med at de store aktørene fokuserer sine markedsaktiviteter om relativt få titler, og at dette er noe de kan gjennomføre i flere ledd (forlag, bokhandel, bokklubb).

Konkurranse sikrer forbrukerne mangfold, og at de får muligheten til et selvstendig og størst mulig valg. Dermed blir et privateid og -kontrollert mediesystem i hendene på ulike eiere en garantist for frihet. Det fungerer kritisk i forhold til politiske og kulturelle eliter, og gir det brede lag av folket den kulturopplevelse, underholdning og informasjon de vil ha. Markedsmediene frisetter enkeltindividene fra den dominerende og paternalistiske holdningen som finnes innenfor en snevert eiet bokbransje. Konkurransesprinsippet sikrer interessene til både smale og brede publikumsgrupper.

Det bør derfor vurderes om innføring av medie-eierloven bør endres til også å gjelde bokbransjen. På denne måten kan den fungere sammen med konkurranseloven til forbrukernes beste.

STATLIGE STØTTEORDNINGER

Av de økonomiske støtteordninger som bokbransjen nyter godt av, er det én som peker seg ut. Merverdiavgiftfritaket er beregnet til over 1 mrd. kroner (2000), og kommer alle bokkategorier til gode. Fritaket er dermed en svært lite målrettet subsidie, som ikke kan sies å støtte målene med litteraturpolitikken i nevneverdig grad. Slike lite målrettede virkemiddel er dessuten spesielt lite effektive i markeder med dominerende aktører slik bokbransjen har utviklet seg til å bli.

På bakgrunn av den svake sammenhengen mellom merverdiavgiftfritak og målene med litteraturpolitikken, har det blitt foreslått å "omdisponere" fritaket til andre tiltak. Dette er et forslag som forutsetter at de penger som vil komme inn i merverdiavgiftinnbetalinger etter en omlegging, både kan beregnes og at de vil bli brukt til direkte støttetiltak (slik som innkjøpsordninger etc.). Det er flere momenter ved dette forslaget som gjør det lite hensiktsmessig.

Først vil det innebære indirekte kostnader både for bransjen, skattemyndighetene og øvrige aktører som har virksomhet inn mot bokbransjen. Slike kostnader er vanskelige å beregne, men reelle likevel.

Et slikt forslag om innføring av en begrenset (6 pst.) merverdiavgift forutsetter at staten får inn mer penger enn ved fritak for avgiften. Det er mange forhold som tilsier at det ikke er tilfellet. Slike forslag beregner oftest ikke den effekten det har at aktører i bokbransjen ved innlemmelse i merverdiavgiften også får en "gevinst" ved innkjøp som inkluderer merverdiavgift. Et forslag om innføring av alt annet enn full merverdiavgift er derfor ikke sikret en netto økt inngang av midler til staten.

Gitt de problemer en innføring av merverdiavgift i bokbransjen vil medføre, inkludert de omstillingskostnader som en slik innføring vil medføre, er det langt fra sikkert at en slik innføring er tilrådelig.

FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber Regjeringen fremlegge sak om opphevelse av fritak fra konkurranseloven for bokbransjeavtalen, samt vurdering av endringer i medie-eierloven for også å omfatte bokbransjen.

14. januar 2003