

Kulturdepartementet v/
Avdelingsdirektør Øivind Danielsen
Pb 8030 Dep
N-0030 Oslo

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0030 Oslo

Oslo 16.04.12

HØRING – To utredninger om litteratur- og språkpolitiske virkemidler

Det vises til høringsbrev av 4. januar 2012 fra Kulturdepartementet og 17. februar 2012 fra Kunnskapsdepartementet. Samskipnadsrådet ønsker innledningsvis å takke for invitasjonen og anledningen til å avgi høringsuttalelse.

Samskipnadsrådet mener begge rapporter stadfester synspunkter fra tidligere høringsrunder i saken. Rapportene klarer ikke å underbygge antakelser om hva som vil skje ved innføring av fripris med tilstrekkelig empiri eller nærmere redegjørelser for kausale sammenhenger mellom virkemidler og faktiske forhold og hvorfor fripris er gunstig for bedre måloppnåelse av litteratur- og språkpolitiske målsetninger.

Overordnet til rapporten om litteraturpolitiske virkemidler i Europa

Rapporten er en god kritisk sammenstilling av sentrale europeiske staters lovgivning og virkemiddelbruk i litteraturpolitikken. Fra tidligere gjennomganger understreker også denne rapporten at det er vanskelig å finne noen kausale sammenhenger mellom virkemidler og faktiske forhold. Rent deskriptivt kan man allikevel utlede følgende, som Samskipnadsrådet også stiller seg bak:

- valg av prissystem påvirker hvilke bøker som selges/leses
- fripris fører til økt bestselgersalg og lavere priser på utvalgte bøker
- fastpris fører til salg av et bredere utvalg bøker, men systemene kan ikke skilles ut fra effekter på gjennomsnittlige priser. Målt i snitt er det ikke mulig å si at valg av friprissystem fører til lavere priser enn fastprissystemer.
- valg av prissystem synes ikke å ha noen innvirkning på konsentrasjonstendenser eller integrasjonstendenser, hverken horisontalt eller vertikalt. Dette finnes i begge systemer, og uansett i stort sett i lav grad.

Samskipnadsrådet støtter også rapportens normative konklusjoner etter en overbevisende og god gjennomgang:

- De analyser og studier vi har hatt tilgang til konkluderer gjennomgående med at boklover best ivaretar kulturpolitiske mål. På kunnskapsfeltet vil en boklov bidra til å sikre bredde og ivareta sterke faglige miljøer. I boklovland holdes kvaliteten og mangfoldet i utgivelsene oppe, og antall salgs- og distribusjonsheter er større enn i friprisland.
- Våre analyser viser at land med boklover ikke har priser som gjennomsnittlig er høyere enn i land med frie priser.

- Om det er boklov eller friprissystem, later ikke til å innvirke på bransjens mulighet for å være innovativ, men en boklov kan bidra til å beskytte nasjonale aktører.
- De norske fagmiljøene både innenfor allmenn- og det faglitterære området er relativt sterke og nyter også av en velregulert bokbransje innenfor alle ledd
- Forfatterens rettigheter later til å være bedre beskyttet i et fastprissystem
- Det later ikke til å være noen forskjell på fastpris og friprissystemer når det gjelder å moderere konsentrasjons- og integrasjonstendenser.
- Bransjeavtaler er ikke gangbar politikk i Europa, og Norge må enten velge boklov eller fripris.

Frengangsmåten rapporten bruker for å utlede disse konklusjonene er en større gjennomgang av empiri fra mange land som har boklov og fripris. Det er mange påstander om hva som vil skje dersom Norge innfører fripris eller fastpris. Denne gjennomgangen viser på en nøktern måte at det er et komplekst felt, men at det for eksempel ikke er hold i påstandene om at fastpris kan være negativt mtp pris, utgivelser, mv. I boklovland holdes kvaliteten og mangfoldet i utgivelsene oppe, og antall salgs, og distribusjonsheter er større enn i friprisland.

Overordnet til rapporten fra konsultantselskapet Oslo Economics m.fl.

Denne rapporten består av to deler, en del om økonomifaglige betraktninger, og en juridisk analyse. Samskipnadsrådet har forståelse for at mandatet til denne rapporten gjorde det nødvendig med en økonomifaglig teoretisk gjennomgang med en rekke teoretiske antakelser og prinsipielle analyser av litteraturpolitiske virkemidler. Samskipnadsrådet stiller seg allikevel kritisk til metoden og manglende empirisk belegg i gjennomgangen. Som rapporten selv skriver før konklusjonene:

«Basert på den prinsipielle analysen i kapittel 5, innspill fra intervjurunden (kapittel 6.1) og kjente synspunkter fra andre aktører...»

Samskipnadsrådet stiller spørsmåltegn ved konklusjonen til rapporten som mener skjønnlitteratur bør ha fastpris, mens faglitteratur bør ha fripris. For det første gjør rapporten ingen seriøse forsøk på å lete etter sammenhenger mellom Norge, Sverige og Danmark og disse landenes litteraturpolitikk. For det andre drøfter rapporten i manglende grad om bokmarkedet kan være preget av andre typer markedssvikt enn informasjonsproblemet. Dette kan for eksempel være problemer knyttet til fallende gjennomsnittskostnader. Som professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo Karine Nyborg påpeker i Aftenposten 13.01.12:

Bokproduksjonen er preget av høye faste kostnader, mens enhetskostnadene er lave, og det er velkjent fra økonomiske lærebøker at frie markeder kan fungere svært dårlig når kostnadsstrukturen er slik. Dette vil også føre til ødeleggende priskriger, der produsentene underbyr hverandre og deretter går konkurs en etter en. Rapporten har utelatt en rekke viktige aspekter ved konkurransedynamikken i bokmarkedet fra analysene (...) Kulturelle og demokratiske hensyn tilsier at vi ikke alle bør lese nøyaktig det samme. Det kan derfor være gode kulturpolitiske grunner til å begrense en tendens til destruktiv priskrig i bokmarkedet. Fastprisavtaler kan tenkes å være et slikt virkemiddel.

Rapporten fra Oslo Economics m.fl. konkluderer også noe motstridende med å anbefale innføringen av fripris for fagbøker og fastpris på skjønnlitteratur. Noe av begrunnelsen for dette er:

De potensielle gevinstene ved fastprismodeller er størst der betydningen av distribusjonsleddet er særlig viktig. Etter vår oppfatning gjelder dette særlig skjønnlitteratur og sakprosa. Her er informasjonsaspektet knyttet til eksistensen av, og kvaliteten på de enkelte utgivelsene, betydelige. Etter

vår oppfatning er betydningen av distribusjonsleddet mindre når det gjelder faglitteratur. For eksempel ved anskaffelse av pensumlitteratur er kjøpene bestemt av pensumlistene og ikke av informasjon som mottas i bokhandelen. Vi kan derfor vanskelig se at bokhandlerene spiller en vesentlig rolle når det gjelder slik litteratur. Vi vil derfor konkludere med at fastpris bør tillates på skjønnlitteratur og på sakprosa.

Samskipnadsrådets erfaring med samarbeidet mellom utdanningsinstitusjon og campusbokhandlere er i stor grad at pensumlitteraturen kjøpes i tråd med listene som også rapporten slår fast. Men etter kvalitetsreformen er valgmulighetene for fordypning og kravene til studentenes egenarbeid gjennom oppgaveskriving etc. betydelig økt. Studentene kjøper bøker jevnt gjennom året til bruk i utdannelsen, men antakeligvis også til selvstudium. Svært mange utenfor academia, og vitenskapelig ansatte kjøper også oppdatert ny faglitteratur som er tilgjengelig i campusbokhandlerne. Fagkunnskaper om fagbøker er en viktig forutsetning for dette. Premissene for konklusjonene til Oslo Economics m.fl. har svak tilknytning til empiri og har i liten grad analysert sammenhengen med teoretiske antakelser og faktiske forhold.

De juridiske sidene ved rapporten er interessante og grundige. Samskipnadsrådet er enig i problemene knyttet til mulig konflikt mellom dagens fastprisavtale og konkurranseloven, og mener vi bør i større grad være oppmerksomme på EØS-avtalens implikasjoner for det norske lovverket på feltet. En boklov er et forutsigbart og mer transparent virkemiddel, og mange land har allerede hatt boklover i mange år med ulike erfaringer. En ordinær lov er ingen evighetslov, og kan endres så ofte Stortinget ønsker det. På denne måten er en lov ingen endestopp for spissingen av virkemidler og reguleringsmåter for å optimalisere måloppnåelsen av de litteratur- og språkpolitiske virkemidlene.

Campusbokhandlere

De aller fleste samskipnadene i Norge driver studentbokhandlere som har egen butikk på eller i nærheten av campus. Slike bokhandlere er tilgjengelige og nyttige for vitenskapelig personell i bestillingen av pensumlitteratur, har fagpersoner med kunnskap om gode fagbøker til studenter, og forenkler innhenting av ny nasjonal og internasjonal faglitteratur for academia. I Sverige etter innføringen av fripris, kom internasjonale nettbaserte aktører og konkurrerte ut disse campusbokhandlerne. Det svenske fagbokmarkedet er i dag nært et privat monopol.

Smale fag

I høyere utdanning er det svært mange ulike fag. De fleste fagretningene er såkalte smale fag, med få studenter. Store emner som innføringsemner, og første året på rettsvitenskap har større klassiske bøker som blir trykket opp i store opplag. En bekymring ved innføring av fripris er som på det skjønnlitterære feltet med fripris, at bestselgere blir rimeligere, men at smale fag med spesielle kundegrupper blir dyrere. Dette er svært uheldig og kan svekke bredden av faglitteraturen. Andre virkemidler som subsidier, og bransjestøtte til smale fag er en lite utprøvd idé med uklar innretning og større problemer opp mot konkurranselov og EØS-rett enn dagens fastprisavtale. Det er urimelig at studenter ved smale fag skal bære kostnadene med dyrere pensumlitteratur for at studenter i større fagmiljø skal få rimeligere pensumlitteratur.

Konkurransen

Et aspekt som i liten grad er vurdert av rapportene er hvordan konkurranseforholdene vil bli dersom fripris innføres i Norge for fagbøker (gruppe 2). De svenske erfaringene med libris

som har kjøpt opp det meste av campusmarkedet bidrar ikke til en ønsket konkurranse og mangfold av aktører. På denne måten kan fastpris, som også Oslo Economics m.fl. er inne på, fungere effektivt for å nå de litteratur- og språkpolitiske virkemidlene.

Avsluttende betraktninger

Samskipnadsrådet mener begge rapportene ikke klarer å vise til hva som skjer dersom Norge innfører fripris for fagbøker. Dette er en svakhet ved rapportene, men et større problem for argumentene for fripris. Samskipnadsrådet viser til gjennomgangen fra andre europeiske land som stadfester (rent deskriptivt) at det ikke er slik at fastpris betyr dyrere bøker, at fastpris fører til bredere utvalg av bøker, at valg av system ikke har noen innvirkning på konsentrasjonstendenser eller integrasjonstendenser.

Det viktigste budskapet fra Samskipnadsrådet er

- Rapportene gir lite støtte til de som mener fripris er bedre enn fastpris, og mangler empirisk belegg og nærmere analyser av kausale sammenhenger i bokmarkedet.
- Samskipnadsrådet, som rapporten om gjennomgangen av europeiske virkemidler, støtter en boklov som en mer permanent og bedre måte å regulere fagbøker på.

Med vennlig hilsen

Lisbeth Dyrberg
Leder av Samskipnadsrådet i Norge