

Til: Kultur og kirkedepartementet
Fra: Biblioteksentralen AL
Dato: 22.september 2009
Emne: Evaluering av Bokavtalen.

Styret i Biblioteksentralen AL¹ (BS) har på sitt styremøte 17.9.2009 drøftet Evalueringen av Bokavtalen og ønsker å kommentere evalueringsrapporten fra Telemarksforskning.

BS mener to forhold i rapporten er mangelfullt belyst, og styret i BS ber Kultur- og kirkedepartementet om å ta hensyn til disse forholdene før en fornyet godkjenning av Bokavtalen etter 2010:

1. Bibliotekenes betydning for litteraturformidling

Kjernespørsmålet som Kirke- og kulturdepartementet ber Telemarksforskning besvare i forbindelse med evalueringen av Bokavtalen, er om Bokavtalen er et mer effektivt litteraturpolitisk virkemiddel enn Bransjeavtalen (jf. pkt. 9.1. side 205 i rapporten).

Evalueringen analyserer imidlertid i all hovedsak hvordan Bokavtalen har påvirket forlags- og bokhandlerbransjen og om endringene som har skjedd har bidratt til å styrke eller svekke litteraturformidling og boklesing i Norge. Evalueringen ser på hva bokbransjen og spesielt bokhandlerne har bidratt med for litteraturformidling og ser mer eller mindre bort fra andre institusjoners og aktørers betydning. Et par steder i evalueringen antydes det at kvaliteten på lokale bibliotektilbud kan påvirke litteraturformidlingen i Norge negativt gjennom å gjøre det vanskelig å tjene penger på salg av bøker gjennom bokhandel. Det vises bl.a. til en undersøkelse som dokumenterer at det eksisterer et konkurranseforhold mellom bokhandler og bibliotek (jf. bl.a. side 37 i utredningen).

Denne undersøkelsen står i motstrid til andre internasjonale undersøkelser som viser at bibliotekbrukere kjøper mer bøker enn andre. Erfaring viser dessuten at bibliotek er en viktig kanal for markedsføring av bøker og dermed bidrar til salg og dermed spredning av litteratur.

BS ser ikke bort fra at det kan være situasjoner der en person heller vil låne en bok framfor å kjøpe den på grunn av for eksempel pris. Men det kan ikke konkluderes med at dette gjør bibliotekene til en konkurrent for bokhandelen. BS

¹ For mer informasjon om Biblioteksentralen AL, se vedlegg til høringsvaret side på side 5 i høringsvaret.

mener at det kan være farlig å skape et inntrykk av at det eksisterer en motsetning mellom bokhandel og bibliotek og at bibliotekene ut fra en slik tolkning bidrar til å motarbeide litteraturformidling og boklesing. Forholdet mellom bokhandel og bibliotek kan beskrives som komplementært og at de utfyller hverandre.

Konklusjon/innspill fra BS:

All erfaring viser at både bokhandlere og bibliotek bidrar sterkt til å styrke litteraturformidling og boklesing i Norge. BS ber Kultur- og kirkedepartementet om å passe på at det ved en fornyet godkjenning av Bokavtalen utover 2010, ikke åpnes for ensidige tiltak eller støtteordninger som kan bidra til å svekke bibliotekene som formidlere av litteratur.

2. Fraktutjevning og konkurransevidning

Utredningen om Evaluering av Bokavtalen bruker mye plass på markedet for skolebøker, som er den delen av bokmarkedet som har blitt sterkest endret av Bokavtalen.

Konklusjonene når det gjelder endringene i skolebokmarkedet, er todelte.

For det første fungerte skoleboksalg tidligere som en ”bunnplanke” for mindre bokhandlere. Skoleboksalg sikret da en basislønnsomhet for disse bokhandlerne. Som en følge av Bokavtalens innføring av fri pris på skolebøker har mange mindre bokhandlere siden 2006 mistet sitt skoleboksalg, noe som har gjort det vanskeligere å opprettholde en del marginale bokhandler. I Norge har det vært en litteraturpolitisk målsetning å opprettholde en geografisk spredning på bokhandler for å sikre majoriteten av befolkningen et tilbud også i grisgrendte strøk. Utredningen trekker imidlertid den slutning at Bokavtalens bestemmelse om fripris på skolebøker har ført til endringer i skolebokmarkedet som igjen utgjør en litteraturpolitisk trussel gjennom at eksistensgrunnlaget for lokale bokhandler har blitt truet. Det er imidlertid viktig å understreke at små lokale bokhandler ikke ville være i stand til å håndtere skoleboksalg og langt mindre tjene penger på dette salget med de kravene som stilles i skolebokanbudene (se nedenfor). Det er således ikke de store skolebokaktørene som er årsak til problemene for de lokale bokhandlerne. Problemene skyldes omleggingen til fripris og økt konkurranse for å få billigere skolebøker. Dette her vært politisk bestemt gjennom endringene i Bokavtalen .

Dette fører over til det andre forholdet i evalueringen BS ønsker å kommentere. Evalueringen påpeker helt riktig at skoleboksalg har blitt sterkt konsentrert og at spesielt BS Norli Skole AS har inntatt en særlig sterk markedsposisjon.

Utredningen stiller spørsmål om det med en slik markedsposisjon for en aktør er grunn til å frykte en svekket konkurranse og dermed framtidige høyere priser på skolebøker. Utredningens svar på spørsmålet er imidlertid at det er liten grunn til å frykte en slik utvikling siden inngangsbarrierene for andre aktører til dette markedet er svært lave dersom en stor aktør skulle prøve å utnytte sin markedsposisjon til å øke prisene.

Evalueringen peker på viktige punkter i sin analyse og vurdering av endringene i skolebokmarkedet som følger av Bokavtalen. Evalueringen er imidlertid svært unyansert og mangelfull på dette punktet. Evalueringen fanger bl.a. ikke opp viktige konsekvenser som følger av Bokavtalens bestemmelse om fripris på skolebøker.

Telemarksforskning har i sin evaluering av Bokavtalen lagt til grunn at Kirke- og kulturdepartementets kjernesporsmål har vært å få evaluert om Bokavtalen er et mer effektivt litteraturpolitisk virkemiddel enn Bransjeavtalen.

I tillegg til å være et litteraturpolitisk virkemiddel, hadde imidlertid de politiske myndighetene et klart mål om å få billigere bøker da Bokavtalen ble godkjent i 2006. Innføring av fri pris på skolebøker var det klareste uttrykket for dette målet. Det har således vært en politisk ønsket og styrt utvikling å få spesielt billigere skolebøker.

Evalueringen viser at det trolig har vært en liten prisnedgang på generell litteratur mens skolebøker har økt i pris. Det evalueringen imidlertid analyserer, er prisen på skolebøker fra leverandør/forlag til salgsledd. Prisen til kommuner og fylkeskommuner (for henholdsvis grunnskolebøker og bøker til videregående skoler) har imidlertid blitt drastisk redusert. Dette har ikke evalueringen fått med seg.

Utviklingen etter Bokavtalen kan tyde på at forlagene faktisk har tjent mer penger på skolebøker, mens salgsleddet/bokhandlerne har båret kostnadene ved prisreduksjonen til kundene. Årsaken er de mange kravene i de offentlige anbudene fra kommunene og fylkeskommunene kombinert med store rabatter.

De offentlige anbudene på skolebøker kjennetegnes ved at flere kommuner, hele fylker og i noen tilfeller flere fylker, går sammen i et anbudssamarbeid. Formålet har vært å oppnå lavere pris med store volum. Konsekvensen for skolebokleverandørene (salgsleddet) har vært stor geografisk spredning av leveransene, noe som vanskeliggjør betjeningen av anbudene fra en lokal bokhandel. I samtlige anbud siden 2006 har det vært forutsatt at bøkene blir fritt levert den enkelte skole i anbudsområdet. Konsekvensene av de nye rammebetingelsene har blitt en ny forretningsmodell i bokbransjen som fordrer

skolepakking hos leverandørene og direktelevering med distribusjon til den enkelte enhet/skole.

Denne omleggingen av logistikken knyttet til levering av skolebøker, er en direkte følge av de krav som stilles i de utlyste anbudene. Det gjeldende fraktutjevningssprinsippet som er videreført fra den gamle Bransjeavtalen, omfatter fri levering til bokhandel, og ikke levering til den enkelte skole/enhet. Kostnadene knyttet til den nye distribusjonsmodellen har i sin helhet blitt dekket av salgs/bokhandlerleddet. Fraktutjevningssprinsippet slik det fungerer i dag, blir således svært uheldig og fører til urimelige merkostnader for leverandørene av skolebøker.

Konklusjon/innspill fra BS:

Bokavtalen viderefører sentrale elementer fra den gamle bransjeavtalen. Dette gjelder bl.a. fraktutjevningsordningen. Fraktutjevningssprinsippet var etablert for å sikre lik pris på bøker over hele landet og var vurdert som et viktig litteraturpolitisk virkemiddel.

Bokavtalens bestemmelse om fripris på skolebøker endrer imidlertid konkurransevilkårene i bokransjen fullstendig og stiller krav til helt nye forretningsmodeller og distribusjonsløsninger. Dette fører til svært uheldige virkninger som også medfører en betydelig konkurransevridding i bransjen.

BS ser det som samfunnsøkonomisk viktig å kunne betjene skolebokmarkedet på en god og effektiv måte og sikre kommunene og fylkeskommunene rimelige bøker, noe som også var et klart siktemål med Bokavtalen. Dette krever imidlertid store investeringer i bl.a. datasystemer og logistikk-løsninger.

BS ber Kirke- og kulturdepartementet om å revidere Bokavtalen på dette punktet før den videreføres etter 2010. Bestemmelsen fra den gamle bransjeavtalen om fraktutjevning bør ikke videreføres i en ny bokavtale. Enten bør fraktutjevningen gjøres gjeldende også for distribusjon og frakt av skolebøker til sluttkunde eller det bør innføres nettopriser fra forlagene der frakt ikke inngår i bokprisen. Det samme gjelder for øvrig for distribusjon av bøker til bibliotek.

Vedlegg til høringsvar fra Biblioteksentralen AL

Biblioteksentralen AL (BS) er i henhold til brev fra Kultur- og kirkedepartementet av 6.7.2009 invitert til å sende høringsvar til Evaluering av Bokavtalen.

BS er et andelslag med norske kommuner, fylkeskommuner, KS og Norsk bibliotekforening som andelseiere. BS har som oppgave å utvikle og tilby produkter og tjenester for bibliotek og liknende institusjoner. I tillegg kan BS delta i og etablere virksomhet med det formål å betjene det totale bok-, informasjons- og kunnskapsmarkedet.

Ved siden av å være hovedleverandør til norske bibliotek, driver BS også virksomhet gjennom deltakelse i selskaper som tilbyr bibliotek- og skolemarkedet dataløsninger, innredningsløsninger og møbler samt skolebøker. BS eier bl.a. 50 % av selskapene Bibliotekenes IT-senter AS og BS Eurobib AS samt 66 % av BS Norli Skole AS.

I henhold til vedtektene drives BS etter vanlige bedriftsøkonomiske prinsipper på en måte som skal ivareta andelseiernes interesser på beste måte. BS har imidlertid ikke økonomisk fortjeneste i seg selv som formål for virksomheten.

En viktig grunn for at BS i 2006 etablerte selskapet BS Norli Skole AS i samarbeid med Norli Gruppen AS, var styrets ønske om å bidra til å skaffe norske kommuner og fylkeskommuner rimelige skolebøker. Erfaringene siden 2006 viser at norske kommuner og fylkeskommuner har spart betydelige beløp gjennom at skolebøkene har blitt billigere. Styret i BS ser det som viktig at rammevilkårene legges til rette for at dette kan fortsette.