



## Bransjeforhandlingene 2004 - Skolebøker

### 1.0 Innledning

I forbindelse med de kommende bransjeforhandlingene i 2004 er undertegnede bedt om å analysere visse sider ved skolebokomsetningen og dens betydning for norsk bokhandel og spesielt for distriktsbokhandelen. Analysene er ment å skulle supplere tidligere analyser og utredninger på området og de utredninger Den norske Bokhandlerforening selv utfører i forberedelsene til de kommende bransjeforhandlingene.

Undertegnede vil takke de ressurspersoner som har bidratt som diskusjonspartnere og som har hatt verdifulle innspill i forbindelse med utarbeidelse av denne rapporten. Stor takk også til de 15 distriktsbokhandlerne som tok seg tid til en lengre samtale med undertegnede midt i skolestarten.

Mye er skrevet om og mange argumenter er fremført for å understreke skolebøkernes betydning både for skoler, lærere, forlag og bokhandlere. Fristelsen har vært stor i arbeidet med denne analysen å oppsummere disse argumentene, men det ville føre for langt. I denne rapporten redegjøres derfor kun for de analyser som er foretatt for å kunne gi svar på de spørsmål mandatet reiser.

### 2.0 Mandat

Den norske Bokhandlerforening ga følgende mandat for det arbeid undertegnede skulle gjøre:

- Analysere konsekvensene av alternative scenarier når det gjelder rammebetingelser for distribusjon av skolebøker.
- Diskutere om krysssubsidiering og Bokkalkylen/metode for prising av skolebøker, er med på å gjøre bøker unødvendig dyre.

Hovedfokus skal legges på scenarioanalysene, men det er ønskelig at krysssubsidiering og bokkalkylen/prissetting kommenteres i forhold til skolebøker. Jfr. Victor Normans foredrag på Lillehammer våren 2003.

I denne analysen diskuteres ikke de avveininger som selvsagt må gjøres mellom de forskjellige hovedspørsmål/hovedforhandlingstema i kommende Bransjeavtaleforhandlinger. Dette ligger utenfor denne analysen. Analysens formål er å gi grunnlag for å si noe med en viss grad av sannsynlighet, om hvilke konsekvenser det vil ha for norsk bokhandel ved forskjellige utfall på kritiske variable i forbindelse med skolebokdistribusjon– alt annet like.

### 3.0 Skolebøkernes betydning

Skolebøkernes betydning for norsk bokhandel generelt og for distriktsbokhandelen spesielt har det vært argumentert for og gitt dokumentasjon på i en rekke sammenhenger.

Vi vil ikke gjenta den argumentasjon som er fremført i den forbindelse i denne rapporten, men henvise til de aktuelle kildene.

### 3.1 Problemstilling

en av problemstillingene bokhandlerbransjen står overfor i de kommende bransjeforhandlinger, er at det er et betydelig press mot å liberalisere distribusjonen av skolebøker. Dette presset kommer fra både myndigheter, større kjøpere av skolebøker, og



spesielt større kjøpere av grunnskolebøker, og fra interessegrupper (for eksempel elevorganisasjoner).

Dette presset mot større grad av liberalisering og konkurranse er i tråd med den generelle utvikling vi ser på en rekke områder hvor det før var sterk grad av beskyttelse. Victor Norman har tydelig gitt uttrykk for at bokbransjen også må forholde seg til denne virkelighet, og han har klart gitt uttrykk for at det er svært lite sannsynlig (utelukket?) å komme til myndighetene neste gang med en avtale som den vi har i dag.

Det er følgelig viktig å vurdere hvilke konsekvenser en slik liberalisering kan få i form av negative konsekvenser for distriktsbokhandelen. Negative konsekvenser vil i sin ytterste form være nedleggelse.

### **3.2 Presiseringer**

#### **3.2.1 Avgrensning**

Analysene nedenfor er basert på tall som er innhentet i forbindelse med Den norske Bokhandlerforenings nøkkeltall samt på tall for enkeltbokhandleres innkjøp fra Forlagsentralen og Sentraldistribusjon.

Argumentasjon vil være med utgangspunkt i de økonomiske analyser som gjøres og være undertegnede vurdering av konsekvensen under alternative forutsetninger for distriktsbokhandlernes økonomien. Det vil selvsagt kunne være en rekke forhold av ikke-økonomisk art som kunne, og kanskje burde, vært tatt med i diskusjonen, men slike diskusjoner overlater undertegnede i denne sammenheng til de som skal forvalte helheten i bransjesammenheng og forhandlingssammenheng.

#### **3.2.2 Bøker for videregående skole - Gruppe 1.2 – og Grunnskolebøker – Gruppe 1.1.**

Så lenge den enkelte elev i den videregående skole er henvist til å kjøpe skolebøkene sine selv, vil forutsetningene for salg av bøker til elever i videregående skole være avgjørende forskjellige fra forutsetningene for salg av grunnskolebøker.

Salg av bøker til elever i den videregående skole er en typisk Business to Consumer-virksomhet, mens salg av grunnskolebøker er en typisk Business to Business-virksomhet. Dette har avgjørende betydning for bokhandelens posisjon. Når det gjelder bøker til elever i videregående skole, har bokhandelen en helt annen markedsmessig posisjon enn når det gjelder salg av grunnskolebøker. Dette kommer selvsagt av at når det gjelder bøker til videregående skole er hver enkelt elev kunden mens når det gjelder grunnskolebøker handler kommunen på vegne av alle elevene.

På den annen side vil det være de samme hovedvariable som skaper rammebetingelsene for omsetning både av bøker til videregående skole og grunnskole, men effekten og betydningen av de forskjellige variable vil være svært forskjellig

Tabell 1 i avsnitt 4.3.3 viser at de samme kritiske momentene vil gjelde for begge boktypene. Løsningene og konsekvenser av endringer vil imidlertid bli betydelig forskjellige. Dette vil bli diskutert konkret i hvert enkelt scenario.

### **3.3 Metode**

I denne analysen har vi valgt å ta utgangspunkt i alternative scenarier og diskutere konsekvensene for spesielt distriktsbokhandelen av disse scenarier/sett av forutsetninger. Videre defineres dagens situasjon og en situasjon med bortfall av bransjeavtalen og frie priser som to scenarier på hvert sin ytterpunkt. Øvrige scenarier vil ligge mellom disse to ytterpunktene. Dette medfører videre at scenariet hvor forutsetningen er at det skjer full liberalisering vies størst oppmerksomhet i diskusjonen nedenfor. Diskusjonen av de øvrige scenarier vil bli gjort på den måten at konklusjoner og beskrivelser av scenariene på ytterpunktene modifiseres og tilpasses.



Konklusjonene er basert på nærmere analyse av et utvalg av bokhandler. Analysen av enkeltbokhandlerne i utvalget er basert på et rimelig godt tallgrunnlag. Når vi generaliserer konklusjonene til alle distriktsbokhandler, er det selvsagt en forutsetning at de 15 utvalgte i rimelig grad er representative for resten. Undertegnede vil hevde at det er grunn til å si at så er tilfelle; i hvert fall er representativiteten god nok til å si at hovedkonklusjonene vil gjelde.

### 3.3.1 Scenarieanalyser

Scenarieanalyser brukes for å belyse og diskutere utfall av alternative sett av forutsetninger. I teorien vil det raskt kunne bli svært mange alternative scenarier dersom man har flere kritiske faktorer med flere alternative utfall på hver faktor. Første fase i scenarioanalyser er derfor å isolere ut sett med utfall som med sannsynlighet vil kunne inntreffe samtidig. I praksis vil man på den måten raskt kunne utelukke en rekke sett av forutsetninger. I vår analyse er det i utgangspunktet 12 kombinasjoner av forutsetninger, men vi begrenser diskusjonen til 2 hovedscenarier og 4 mellomscenarier.

Denne måten å tenke på og analysere på egner seg godt for det problemkompleks vi her står ovenfor.

### 3.3.2 Definisjon av scenarier

Første utfordring er å identifisere de kritiske områder for skolebokomsetningen. Etter en del diskusjon samlet man seg om at følgende 3 faktorer er kritiske

- Eneforhandlerretten
- Fastprisprinsippet
- Den avtalefestede marginen.

Tabell 1| oppsummerer de alternativer som eksisterer, og i diskusjonen sammenfattes diskusjonen i 6 scenarier.

I diskusjonen må skiller vi mellom bokgruppe 1.1 (skolebøker for grunnskolen) og bokgruppe 1.2 (skolebøker for videregående skole). Vi har begrunnet hvorfor det er nødvendig i punkt 4.2.2.

I tillegg til disse 3 kritiske faktorene, vil det være en del flere momenter som i noen eller sterk grad vil påvirke den endelige totalvurderingen. Dette kan for eksempel være:

- I hvilken grad alle læremidler skal omfattes av bestemmelsene i bransjeavtalen.
- I hvilken grad det tillates at tradisjonelle læremidler (bøker) plasseres i bokgrupper som ikke er hjemlet i Bransjeavtalen.
- Hvorledes elektroniske læremidler skal behandles.

I denne analysen er ikke disse faktorene tatt med som kritiske faktorer, men det betyr ikke at vi ikke kan ta hensyn til dem. Diskusjonen av slike forhold kan med fordel bringes inn og diskuteres i forbindelse med diskusjonen av de forskjellige scenarier.



Kritiske områder	Bokgruppe 1.1 Grunnskolen	Bokgruppe 1.2 Videregående skole
1.1: Eneforhandlerretten fortsetter	Ja	Ja
1.2: Eneforhandlerretten fortsetter	Nei	Nei
1.3: Eneforhandlerretten fortsetter	Ja	Nei
1.4: Eneforhandlerretten fortsetter	Nei	Ja
2.1: Fastprisen opprettholdes	Ja	Ja
2.2: Fastprisen opprettholdes	Nei	Nei
2.3: Fastprisen opprettholdes	Ja	Nei
2.4: Fastprisen opprettholdes	Nei	Ja
3.1: Avtalefestede handelsbetingelser - som i dagens avtale	Ja	Ja
3.2: Avtalefestede handelsbetingelser - som i dagens avtale	Nei	Nei
3.3: Avtalefestede handelsbetingelser - som i dagens avtale	Ja	Nei
3.4: Avtalefestede handelsbetingelser - som i dagens avtale	Nei	Ja

Tabell 1: Oversikt over kritiske faktorer og alternative utfall

Følgende scenarier er definert og vil bli diskutert:

Scenario 1 – Rammebetingelsene blir i hovedsak som før.

Scenario 2 – Frie bokpriser og all beskyttelse bortfaller.

Scenario 3 – Frie bokpriser med frie handelsbetingelser. Eneforhandlerretten beholdes.

Scenario 4 - Fast pris med betingelser som i dag. Eneforhandlerretten bortfaller.

Scenario 5 - Fast pris med vesentlig dårligere betingelser enn i dag. Eneforhandlerretten bortfaller.

Scenario 6 - Fast pris med vesentlig dårligere forhandlerbetingelser enn i dag. Eneforhandlerretten beholdes.

### 3.3.3 Utvalg av deltagere

Den norske Bokhandlerforening har ca. 550 medlemmer. Et betydelig antall er distriktsbokhandler.

Totalt kan vi sette merkelappen "Distriktsbokhandel" på 180 – 200 av medlemmene til Den norske Bokhandlerforening. Da er ikke bokhandler på mindre steder men som ligger nær en større by tatt med. For eksempel er ikke bokhandelen i Vennesla tatt med. Heller ikke er tatt med bokhandler på steder som har flere bokhandler. Dette innebærer at vi har vært konservative når vi har definert hva en distriktsbokhandel er..



Av denne gruppen er valgt ut 15 bokhandler som vi har analysert nærmere. For å ha tilgang til økonomidata, satte vi videre som kriterium at disse 15 også skulle ha sendt inn grunnlagstall til Den norske Bokhandlerforenings normtallsundersøkelse for 2002. I tillegg til dette er tall for bokinnkjøp fra Forlagsentralen og Sentraldistribusjon koblet opp mot disse 15. Med et slikt relativt omfattende tallgrunnlag mener undertegnede at analysene av den enkelte deltager, og som det er redegjort for i ganske stor detalj i VEDLEGG til denne rapporten, er ganske pålitelige og gir grunnlag for å trekke ganske klare konklusjoner.

### 3.4 Analyser

Frykten er stor for at det ikke blir mulig å opprettholde dagens rammebetingelser for distribusjon av skolebøker. Spesielt forventer man at det vil bli endringer i forhold til grunnskolebøkene.

Salg av bøker til elever i videregående skoler føler man ikke er så utsatt siden man her har et forhold mellom bokhandelen og den enkelte kunde/elev, men også her er det sterke krefter som ønsker liberalisering i den tro at det vil være med på å presse prisene nedover på disse bøkene.

Sett fra bokhandelens side vil hovedpoenget bli å finne hvor en evt. liberalisering vil gjøre minst skade. I denne analysen forsøker vi å finne ut hvor dette er og "minst skade" er i denne sammenheng synonymt med "minst alvorlige negativ konsekvens for bokhandelens økonomi".

#### 3.4.1 Scenario 1 – Rammebetingelsene blir i hovedsak som før

Dette innebærer at hovedforutsetningene med hensyn til eneforhandlerretten, fastprisprinsippet og den avtalefestede forhandlermarginen forblir omtrent som i dag. Vi kjenner dagens situasjon med hensyn til bokhandlerstruktur og det er grunn til å tro at denne i hovedsak vil kunne videreføres dersom dagens rammebetingelser videreføres. Det er imidlertid noen forhold som må påpekes og som kan medføre at distribusjonsmønsteret for skolebøker allikevel blir annerledes fremover.

Økonomien til et betydelig antall distriktsbokhandler er anstrengt også under dagens system. Ca 20 % av distriktsbokhandlerne har negativ – mange svært negativ – lønnsomhet. Det betyr at rundt regner 40 distriktsbokhandler allerede nå under nåværende rammebetingelser står i fare for å måtte legge ned på grunn av manglende lønnsomhet. Sannsynligvis er det en del "mørketall" her i tillegg siden en del nok velger å ikke ta ut full eiergodtgjørelse fordi det ikke er alternativ sysselsetting mange steder og heller ikke alternative forretningsmuligheter. Undertegnede vil derfor tro at det er et høyere tall enn 50 distriktsbokhandler som har en reell negativ lønnsomhet og som dermed står i fare for å bli lagt ned allerede under dagens rammebetingelser.

På noe lengre sikt vil den dårlige lønnsomheten til et betydelig antall distriktsbokhandler også påvirke neste generasjons vilje til å overta virksomheten.

Endret bransjestruktur og nye måter å samhandle på kan også medføre at distribusjonsmønsteret endres. Under dagens bransjesystem vil det f.eks være mulig at store aktører overtar store deler av grunnskoleboksalg på bekostning av distriktsbokhandelen. Dette kan være aktører med utspring i kjedene eller på annen måte under dekke av at man er bokhandel. Slike aktører vil kunne tilrive seg betydelige markedsandeler ved å yte service som den enkelte bokhandel ikke kan yte. Jeg tror det kan være en reell mulighet for at dette kan skje fordi jeg tror det vil være vanskelig for bransjen å definere og begrense hva som er service som er akseptabel i forhold til en fortolkning av bransjeavtalen og hva som er service



som ikke er akseptabel. For eksempel kan det godt hende at ikke alle skoler ønsker å få "rabatt" i form av gratis plasting av bøker. Jeg tror det blir vanskelig for bransjen fremover å begrense kreative måter å gi tilleggsytelser på eller hindre kombinasjonssalg. Det vil nok ikke bli like lett som hittil å ha intern kontroll på dette dersom aktører som oppfyller de formelle kriterier finner kreative måter å utnytte dette på

Når det gjelder salg av bøker til elever i videregående skole er bokhandelens posisjon sterk, men marginalt vil sannsynligvis netthandel presse seg frem. Jeg tror heller ikke det vil være mulig i fremtiden å hindre nettbokhandler å ta andeler av dette markedet.

### Konklusjon

**Konklusjonen for dette scenariet må bli at bokhandlerstrukturen vil forbli noenlunde som i dag på kort sikt. På noe lengre sikt vil den dårlige lønnsomheten til en rekke distriktsbokhandler medføre at mange av dem vil måtte legge ned eller opphøre som bokhandel. Disse nedleggelsene vil imidlertid sannsynligvis langt på vei bli kompensert av nyetableringer fordi dagens betingelser gjør det fullt mulig å ha en tilfredsstillende lønnsomhet.**

### 3.4.2 Scenario 2 – Frie bokpriser og all beskyttelse bortfaller

Dette scenariet er det andre ytterpunktet. Ved full liberalisering vil det være flere krefter som vil medføre at bokhandelen kommer til å miste skolebokomsetningen eller at lønnsomheten av den blir betydelig forverret.

Når det gjelder grunnskolebøker vil man etter all sannsynlighet få en sterk konsentrasjon av omsetningen rundt store aktører – store bokhandler eller spesialfirma. Konsekvensen blir uansett at distriktsbokhandelen mister denne omsetningen. All erfaring tilsier at dersom pilarene denne omsetningen er basert på blir borte, vil kommunene kjøpe bøkene der de får best økonomisk tilbud. Det er lite sannsynlig at den lokale bokhandel vil være konkurransedyktig.

Det er ingen grunn til å tro at kommunene vil kjøpe grunnskolebøkene lokalt dersom de kan få bedre økonomiske betingelser andre steder. Det skulle være nok å trekke parallellen til avgiftspliktig skolemateriell. Den lokale bokhandel har mistet denne omsetningen til store spesialiserte aktører.

Når det gjelder omsetning av bøker til elever ved videregående skoler vil situasjonen være noe annerledes. Ved en full liberalisering tror jeg at den lokale bokhandelen nok vil beholde deler av denne omsetningen dersom bokhandelen ellers overlever. Det vil imidlertid bli betydelig press på marginene både fra netthandel og fra andre forretningsdrivende som vil kunne bruke dette som en form for lokkevarer. Konsekvensen vil bli at effekten på lønnsomheten vil være omtrent som om omsetningen ble betydelig redusert sett i forhold til dagens situasjon.

Ut fra dette vil det være riktig å foreta en analyse av de økonomiske konsekvensene av at distriktsbokhandelen mister all omsetning av grunnskolebøker og all omsetning av bøker til elever i videregående skole. Dersom det ikke skulle bli fullt så dramatiske konsekvenser, kan konklusjonene etterpå tillempes situasjoner der distriktsbokhandelen beholder mer eller mindre av dette salget.

Tabell 2 viser nettofortjenesten for utvalget av distriktsbokhandlere som er analysert. Under alternative forutsetninger.



1: Deltager	2: Nettofortjeneste Ifølge Normtallene	3: Nettofortjeneste etter Bortfall av gr, 1.1	4: Nettofortjeneste etter Bortfall av gr, 1.1 og 1.2
1	5,4	4,7	2,1
2	3,7	3,0	-0,3
3	3,5	1,4	0,5
4	4,0	2,0	-2,0
5	1,5	0,1	-1,8
6	3,8	2,1	-1,3
7	-6,9	-8,7	-10,0
8	5,3	3,6	1,7
9	0,7	-1,2	-3,9
10	-6,5	-9,9	-10,4
11	3,9	1,5	0,0
12	4,0	2,1	-0,5
13	12,1	10,3	6,9
14	3,2	1,4	-1,1
15	1,9	0,8	-4,1

Tabell 2: Nettofortjeneste ved alternative forutsetninger for et utvalg av distriktsbokhandlere

Først gjengis nettofortjenesten slik den ble i 2002. Gjennomsnittlig veid nettofortjeneste for deltagerne er 2,8%. Dersom rammebetingelsene fortsetter som i dag er det grunn til å tro at disse bokhandlerne med unntak av 2 vil kunne drive lønnsomt videre.

Dersom konsekvensen av full liberalisering skulle bli at distriktsbokhandelen mister grunnskoleboksaltet, ser vi konsekvensen for deltagerne i utvalget i kolonne 3 i Tabell 2. Vi ser at lønnsomheten bli dårligere og at ytterligere en bokhandel får negativt resultat. Tallene fremkommer ved å ta nettofortjenesten i 2002 og trekke fra marginbortfallet dersom grunnskoleboksaltet skulle bli borte. Marginbortfallet vil i større eller mindre grad kunne kompenseres av kostnadsreduksjoner og/eller fokus på andre eller nye forretningsområder. Nettofortjenesten vil derfor kunne havne et sted mellom tallene i kolonne 2 og kolonne 3 dersom grunnskolebokomsetningen skulle falle bort.

Gjennomsnittlig marginbortfall dersom grunnskolebokomsetningen blir borte er for de 15 deltagerne ca 1,6%. Dersom vi reduserer nettofortjenesten til de distriktsbokhandlerne som er med i normtallsundersøkelsen for 2002 med 1,6% finner vi at ytterligere ca. 10% - ca. 10 i antall - av distriktsbokhandlerne får negativt resultat samtidig som de som allerede driver med tap får sin situasjon forverret. Dersom vi antar at den halvdel av distriktsbokhandlerne som er med i normtallsanalysen for 2002 er representative for alle distriktsbokhandlerne, vil det si at ytterligere 20 distriktsbokhandler får negativt resultat.

Dersom også omsetningen av bøker til elever i videregående skole skulle falle bort, ser vi konsekvensene i kolonne 4 i Tabell 2. Ytterligere 7 av de 15 deltagerne får da negativt resultat samt at resultatet til de bokhandlerne som fortsatt har positiv lønnsomhet, er betydelig lavere og for de fleste under det akseptable. Kun en av deltagerne har tilfredsstillende nettofortjeneste etter bortfall av all skolebokomsetning. Sannsynligvis vil ikke all omsetning til elever ved videregående skole falle bort samtidig som noe av marginnedgangen vil kunne kompenseres, men det er etter min mening uomtvistelig at lønnsomheten blir betydelig forverret og for de som fortsatt har en viss lønnsomhet, er den nå så lav at det sannsynligvis vil være mange som vil stille seg det spørsmål om man fortsatt vil drive bokhandel. Alternativ virksomhet kan for mange bli et reelt alternativ.



Gjennomsnittlig marginbortfall for de 15 deltagerne dersom salget av bøker til elever ved videregående skoler skulle falle bort, er ca. 2,1%. Dersom vi reduserer nettofortjenesten til de distriktsbokhandlere som er med i normtallsundersøkelsen for 2002 med ytterligere 2,1% (i tillegg til 1,6%) finner vi at ytterligere ca. 20% - ca. 20 i antall - av distriktsbokhandlerne får negativt resultat samtidig som de som allerede driver med tap får sin situasjon forverret. Dersom vi antar at den halvdel av distriktsbokhandlerne som er med i normtallsanalysen for 2002 er representative for alle distriktsbokhandlerne, vil det si at ytterligere 40 distriktsbokhandler får negativt resultat.

Videre analyser av nettofortjenesten til distriktsbokhandlerne viser at gjennomsnittlig nettoresultat for alle distriktsbokhandlere blir 0 dersom skolebokomsetningen blir borte.

En ren økonomisk analyse gir som konklusjon at ca 50% distriktsbokhandlene fortsatt vil ha et visst positivt resultat og dermed vil ha mulighet til å overleve. Det at lønnsomheten er positiv er imidlertid ikke noen tilstrekkelig betingelse for at bokhandlervirksomheten vil bli opprettholdt. Flere av deltagerne sier at dersom skolebøkene blir borte, vil det totale grunnlag for å kunne fortsette som bokhandel være borte. Videre vil man ikke være fornøyd med en alt for lav lønnsomhet. Konsekvensen blir da at bokhandlervirksomheten legges ned, enten ved at hele virksomheten avvikles eller ved at man fortsetter med forretningsdrift, men uten bøker i sortimentet.

#### **Konklusjon:**

**Undertegnede mener det er grunnlag for å konkludere med at anslagsvis 75% - ca. 140 i antall - av det vi har definert som distriktsbokhandlere på noe sikt vil forsvinne dersom dette scenariet skulle bli virkelighet.**

#### **3.4.3 Scenario 3 – Frie bokpriser med frie handelsbetingelser. Eneforhandlerretten beholdes.**

Det er meget sannsynlig at dette er et scenario som vil bli diskutert. Undertegnede er imidlertid av den klare oppfatning at dette scenariet i realiteten vil ha stort sett de samme konsekvenser som scenario 2.

Når det gjelder grunnskolebøker vil dette scenario ha som konsekvens at store aktører vil overta denne distribusjonen. Det eneste man trenger er å være registrert som bokhandel. En slik konsentrasjon kan selvsagt unngås ved at det innføres bestemmelser på en eller annen måte som sikrer at grunnskolebøkene skal kjøpes lokalt. Det er imidlertid urealistisk å tro at man får inn en slik bestemmelse. En slik bestemmelse vil for øvrig effektivt nøytralisere effekten av å innføre frie priser og frie handelsbetingelser og dermed anser jeg det som utelukket at noen slik bestemmelse vil bli akseptert.

Etter noe tid vil derfor konsekvensen for distriktsbokhandelen bli som i scenario 2.

Når det gjelder bøker til elever i videregående skole mener jeg også det er grunn til å si at et scenario som dette vil medføre at distriktsbokhandelen vil miste denne omsetningen. Store aktører vil under forutsetninger som dette få friere spillerom, netthandel vil bli meget konkurransedyktig samt at nye aktører vil kunne skumme fløten og bruke dette som lokkevarer. Konsekvensen blir at det ikke lenger blir særlig lønnsomhet igjen for distriktsbokhandelen.

#### **Konklusjon**

**Konsekvensen av dette scenariet vil være omtrent som for scenario 2, men det vil muligens ta noe lengre tid før konsekvensene slår fullt ut for distriktsbokhandelen. Slik sett kan dette være et mulig scenario å falle ned på, som et litt mindre dårlig scenario**





enn scenario 2 siden det sannsynligvis vil gi mage distriktsbokhandlere noe mer tid til omstilling.

#### **3.4.4 Scenario 4 - Fast pris med betingelser som i dag. Eneforhandlerretten bortfaller.**

For det første må det sies om dette alternativet at dette ikke vil medføre lavere priser verken for kommunene eller for elever i videregående skole. Dermed vil dette sannsynligvis ikke være et aktuelt alternativ. Tross alt er dagens betingelser for skoleboksalg godkjent for å muliggjøre vårt desentrale bokhandlernet. Dersom eneforhandlerretten bortfaller mens faste priser og forhandlermarginene beholdes er det eneste man kan risikere å oppnå å flytte omsetning vekk fra den lokale bokhandel og dermed redusere distriktsbokhandelens mulighet til å drive lønnsomt. Prisene til kundene vil være de samme.

Dersom det allikevel skulle bli aktuelt å vurdere dette scenariet, vil hovedeffekten være at det bringer mer konkurranse inn på skolebokarenaen. Det blir ingen direkte priskonkurranse men konkurranse på service og tilleggsytelser. Umiddelbart ser dette ut til å kunne være et mulig alternativ, men man skal være klar over følgende reelle trussel. Når det gjelder grunnskolebøker er muligheten nemlig stor for at spesialfirma på pliktig materiell vil utnytte dette til å ta opp skolebøker i sitt sortiment, og da er det stor fare for at disse aktørene vil koble skolebøker og pliktig materiell på en måte som gjør at bokhandelen ikke blir konkurransedyktig. Nok en trussel spesielt når det gjelder grunnskolebøker vil være at forlagene selv dermed får full legitimitet til å engasjere seg direkte overfor skolene selv. Jeg er ikke overbevist om at forlagene nødvendigvis vil tjene så mye penger på å overta distribusjonen selv, men kunnskap om hvem som kjøper hva er i dag en meget verdifull informasjon som forlagene nok kan tenke seg å få. Kontroll på distribusjonen er nok et moment som vil friste forlagene til å engasjere seg.

Når det gjelder bøker til elever i videregående skole, vil effekten være at elevene må betale det samme for bøkene, men bøkene vil bli vanskelig tilgjengelig. Dette kan synes som et paradoks siden eneforhandlerretten oppheves og slik sett gir man flere aktører mulighet til å selge disse bøkene. Konsekvensen av å åpne for flere til å selge disse bøkene vil imidlertid være at bokhandelen ikke lenger vil våge å ta inn så mye bøker som nå av frykt for ikke å få solgt bøkene fordi andre aktører skummer fløten. Riktignok er det returrett på disse bøkene, men returavgiftene vil kunne bli svært store.

#### **Konklusjon**

**Dette scenariet er verken sannsynlig eller aktuelt. Det vil ikke medføre lavere skolebokpriser samtidig som det vil arbeide i motsatt retning av det som er grunnlaget for å godkjenne bransjeavtalen.**

#### **3.4.5 Scenario 5 - Fast pris med vesentlig dårligere betingelser enn i dag, Eneforhandlerretten bortfaller.**

Hovedprinsippene som er diskutert under 4.4.4 vil være gyldig her også. Siden hovedgrunnen til evt. å akseptere faste priser er å gi muligheter for å opprettholde et best mulig distriktsbokhandlernet, vil det være scenario 6 men vil velge. Dette scenariet vil være åpenbart dårligere enn scenario 6. dette alternativ diskuteres derfor ikke videre.

#### **Konklusjon**

**Dette er verken et aktuelt eller sannsynlig alternativ.**



### **3.4.6 Scenario 6 - Fast pris med vesentlig dårligere forhandlerbetingelser enn i dag, Eneforhandlerretten beholdes.**

Dette er et scenario i prinsippet likt dagens situasjon, men med den forskjell at betingelsene blir vesentlig forverret for bokhandelen.

Et slikt scenario vil ha som resultat at man vil få konsekvenser ett eller annet sted mellom ytterpunktene som scenarioene 1 og 2 representerer. Hvor man havner vil være avhengig av hvor mye verre betingelsene blir enn i dag og avhengig av hvor mye bokhandelen greier å tilpasse kostnadene.

Dersom man ikke skal innføre forutsetninger som i scenario 2 (frie priser) og resultatet av endrede forutsetninger for skoleboksaltet skal resultere i lavere priser for kommunene og elever i videregående skole er det vel kun dette scenariet som er et reelt alternativ. I tillegg til dette kan forleggerne redusere prisene, noe som gir umiddelbar effekt. Dette siste er imidlertid en egen diskusjon som vi kommer litt tilbake til nedenfor.

Det er sannsynlig at en variant av dette scenariet blir en aktuell problemstilling. Jeg henviser til diskusjonen av scenarioene 1 og 2 siden dette scenariet vil medføre tilpasning ett eller annet sted mellom ytterpunktene representert av scenarioene 1 og 2. Jo verre handelsbetingelsene blir, jo mer blir konsekvensene lik de i scenario 2.

### **3.5 Konklusjoner og anbefalinger**

Diskusjonen ovenfor viser etter min mening at det er 3 scenarier som kan brukes til å vurdere konsekvensene av endrede betingelser med hensyn til skolebokdistribusjon, og det er:

**Scenario 1 – Rammebetingelsene blir i hovedsak som før.**

**Scenario 2 – Frie bokpriser og all beskyttelse bortfaller.**

**Scenario 6 - Fast pris med vesentlig dårligere forhandlerbetingelser enn i dag, Eneforhandlerretten beholdes.**

Scenarioene 1 og 2 er rendyrkede alternativer, mens scenario 6 er en mellomvariant. Undertegnede er enig med de som sier at det ikke er realistisk å beholde dagens rammebetingelser for distribusjon av skolebøker. En situasjon som i scenario 2 der all beskyttelse bortfaller på skolebøker, er ikke ønskelig siden svært mange i dag da er enige om at hele grunnlaget for bransjeavtalen da blir borte. Da gjenstår en eller annen variant av scenario 6.

**Jeg vil komme med følgende anbefaling:**

Analysene ovenfor viser etter min mening at salg av bøker til elever i videregående skole er langt viktigere enn grunnskoleboksaltet for distriktsbokhandelen generelt. Videre står bokhandelen langt sterkere konkurransemessig og markedsmessig når det gjelder salg til elever ved videregående skoler enn når det gjelder grunnskoleboksaltet. Konsekvensen av dette må bli at det første man kan gi slipp på er marginene på grunnskoleboksaltet. Deretter mener jeg at man heller skal gi fra seg grunnskoleboksaltet før man i det hele begynner å diskutere reduserte marginer på salget til elever i videregående skole. Eneforhandlerretten til elever ved videregående skole må en også stå hardt på.

Etter å ha vurdert nøye hva som vil skade distriktsbokhandelen minst er jeg kommet til at dersom bokhandelen må gi noe i de kommende forhandlinger, må det være følgende og i nettopp denne rekkefølgen:



- Redusere marginene på salg av bøker til grunnskolen
- Akseptere bortfall av eneforhandlerretten
- Akseptere frislipp av skolebøkene
- Akseptere at forutsetningene for omsetning av bøker i gruppe 1.2 blir mer lik de for gruppe 2

Dersom det blir snakk om å akseptere dårligere marginer på salg av bøker til elever i videregående skole eller å vurdere frislipp også av bøker i gruppe 1.2, er jeg av den oppfatning at man begynner å nærme seg et punkt der man bør vurdere om bokhandelen i det hele er tjent med en bransjeavtale. Den konkrete vurdering av en slik problemstilling vil selvsagt være avhengig av hva en greier å oppnå ellers i bransjeavtaleforhandlingene, men som vi ser av scenario 2, må det betydelige forbedringer til dersom det skal oppveie ulempene ved å gå mot konsekvensene av scenario 2.

#### 4.0 Bokkalkylen

Prisen på skolebøker er i ferd med å bli for høye. Det synes som om dette er et akseptert standpunkt/synspunkt – også blant bransjens aktører.

Dette er i tilfellet en alvorlig situasjon som myndighetene verken kan eller vil sitte stille å se på. Dette gjelder både konkurransemyndighetene og de som er ansvarlige for innkjøp av bøker til skolene. Presset fra elever i videregående skole kan også bli betydelig sterkere og det er også en stor mulighet for at de vil brukt som et viktig argument fra konkurransemyndighetenes side i deres arbeid for å liberalisere bokomsetningen.

Det er derfor et interessant spørsmål å se på i hvilken grad selve prissetting av skolebøker er prisdrivende.

Dette er et komplisert tema som det ligger utenfor denne analysen å finne et fullgodt svar på, men noen betraktninger vil jeg komme med

For det første vil det være feil å hevde at det ikke eksisterer konkurranse på skoleboksektoren. Det er betydelig konkurranse mellom både organiserte og ikke organiserte forlag. Med mindre det skjer ulovlig koordinering av utgivelser og at det eksisterer ulovlig prissamarbeid, er undertegnede av den klare mening at prissettingen skjer under forhold som karakteriseres av betydelig konkurranse.

Selve prissettingen av det enkelte verk skjer nå i prinsippet med utgangspunkt i hva markedet er villig til å betale og hva som gir optimalt bidrag til forlaget fra det enkelte verk. Tidligere var prisingen basert på standardkalkyler der forutsetninger om opplag og kostnadsforhold var bestemmende for prisen som ble satt. Dette er ikke tilfellet lenger. Selvsagt gjør man kalkyler for å forsikre seg om at et verk vil være lønnsomt, men selve prissettingen skjer nå med utgangspunkt i markedsmessige forhold.

Mange hevder at det i noen fag sannsynligvis utgis for mange parallelle verk på samme fagområde slik at det ikke blir marked for alle verkene Dette medfører bruk av store ressurser på utvikling. Alternativet til en slik situasjon er at forlagene kommuniserer om hvilke verk de skal utgi. Det er etter mitt syn ikke ønskelig. Det vil fort få karakter av markedsdeling med de negative konsekvenser det vil ha på konkurransen mellom forlagene. Dersom prissettingen hadde vært kostnadsbasert, ville kanskje en slik markedsdeling kunne være noe man kunne vurdere, men så lenge det ikke er tilfellet vil jeg sterk fraråde bokhandelen å bruke dette som argument. Begge parter bør derimot være interessert i å sette optimale markedsmessige priser.



En ting er prising av bøker som gis ut på store fagområder. Hva imidlertid med bøker på smale fagområder og på parallellutgaver? Skal vi akseptere at det er svært høye priser på bøker beregnet for små fagområder? Det vil nemlig bli konsekvensen dersom man blir opptatt av at hvert prosjekt skal dekke sine egne kostnader. Dersom dette åpnes for, vil det bryte med det likhetsprinsippet men tilstreber i utdanningen

### Konklusjon

**Etter å ha snakket med flere ressurspersoner og vurdert denne problematikken ut fra den kunnskap jeg har, vil jeg hevde at forlagene i aller høyeste grad må gjøre konkurransemessige vurderinger når de skal prissette skolebøker. Selve fastprisprinsippet gjør at det i noen tilfeller kan være vanskelig å justere priser dersom man finner ut at man har bommet på den pris som markedsmessig hadde vært riktig. Slik systemet fungerer i dag viser det seg spesielt vanskelig å sette ned prisen dersom det viser seg at det hadde vært riktig. I en fremtidig bransjeavtale bør man derfor legge inn mekanismer som gjør det enklere å sette prisen på skolebøker både opp og ned.**

### 5.0 Kryssubsidiering

Kryssubsidiering er et begrep som primært benyttes i forbindelse med at et offentlig monopol eller et annet monopol underlagt visse begrensninger ønsker å gå inn på et område i konkurranse med andre private aktører. Man sier det skjer kryssubsidiering dersom man bruker inntekter fra et monopolområde/beskyttet område til å subsidiere aktiviteten på et konkurranseutsatt område.

Dette tillates ikke, og myndighetenes kontrollorgan følger nøye med på hva bedrifter som Posten og Telenor gjør. De har både monopol og driver med konkurranseutsatt virksomhet.

Når man derfor snakker om kryssubsidiering i bokbransjen, er det behov for å presisere hva som menes. Vi kan ikke legge det samme i begrepet som ovenfor – det gir ingen mening. Det man imidlertid kan legge i begrepet er følgende:

Dersom det er konkurranse på de områder som diskuteres kan man ikke snakke om kryssubsidiering. Det at man tjener mer på noen områder enn på andre områder eller det at man bruker et overskudd fra et virksomhetsområde til å dekke tap i et annet kan ikke kalles kryssubsidiering siden man på de forskjellige områder er underlagt et marked med konkurranse.

Derimot må man kunne si at det skjer en form for kryssubsidiering dersom markedsreguleringer medfører at konkurranse ikke eksisterer eller at den er sterkt begrenset og denne mangel på konkurranse medfører at aktørene tjener mer enn de ellers ville gjort. Legger man en slik betraktningssmåte til grunn vil man nok med rette kunne si at det skjer en viss kryssubsidiering i bokbransjen. Undertegnede har ikke grunnlag for å si hvor stor denne kryssubsidieringen er. Det vil dessuten være et komplisert spørsmål å finne ut av siden vi da må vite hva man ville hatt av lønnsomhet på et område forutsatt full konkurranse. I tillegg kommer de generelle utfordringene med å gjøre slike lønnsomhetsanalyser – skal man f.eks bruke selvkostbetraktninger, bidragsbetraktninger eller andre betraktningssmåter. Nedenfor er gjort noen generelle betraktninger

### 5.1 Kryssubsidiering i forlag

Den kryssubsidiering det er relevant å diskutere i denne sammenheng er om markedsreguleringer medfører at skolebøker subsidierer andre virksomheter i forlaget eller om slike markedsimperfeksjoner gjør at forlagene tjener mer penger på skolebøker enn de ville gjort i en situasjon der markedsreguleringer ikke er til stede.



Undertegnede vil nok anta at så i en viss grad er tilfelle. På den annen side har vi i 5.0 argumentert med at det er betydelig grad av konkurranse forlagene imellom. Alt tatt i betraktning vil jeg så langt konkludere med at det ikke er sannsynlig at det er noen betydelig kryssubsidiering i den betydning vi legger i ordet her. Omfattende empiriske analyser må gjøres for å bekrefte eller avkrefte denne hypotesen.

## 5.2 Kryssubsidiering i bokhandelen

Det ligger i hele argumentasjonsrekken til bokhandelen om skolebøkenes betydning for distriktsbokhandelen at vi sier at det skjer en viss kryssubsidiering. Etter mitt syn er det å si at distriktsbokhandelen er avhengig av skolebøkene for å overleve det samme som, å si at det skjer en kryssubsidiering fra skolebøker og over til den øvrige virksomheten. På den annen side; hvor stor er denne kryssubsidieringen?

Det blir et komplisert spørsmål å svare på. En tilnæringsmåte kan være å analysere hva de totale kostnadene ved å bringe skolebøker frem til sluttbrukeren ville vært under frie markedskrefter. Som en samfunnsmessig motpost kommer imidlertid den verdi det er å ha et desentralt distriktsbokhandlernet. Hva nettoen i den ene eller annen retning til slutt blir, er ikke mulig å si uten omfattende analyser.

## 5.3 Konklusjon

**Begrepet kryssubsidiering slik det vanligvis benyttes passer ikke på skolebøker verken sett på hva som skjer i forlag eller i bokhandelen. Ved å legge et spesielt innhold i begrepet kryssubsidiering, kan man ikke utelukke at det skjer en viss kryssubsidiering både i forlag og bokhandel.**

**Undertegnede vil imidlertid anta at det dreier seg om et regnestykke med relativt betydelige både pluser og minuser. Min generelle kunnskap om bransjen tilsier at det ikke kan utelukkes at det er en viss kryssubsidiering som skjer, men jeg vil anta at den ikke er vesentlig. Nærmere analyser må imidlertid gjøres for evt. å dokumentere hva som er tilfellet. Inntil det motsatte kan dokumenteres, vil jeg derfor hevde at kryssubsidiering ikke i vesentlig grad bidrar til det som av mange oppleves som høye priser på skolebøker.**

**Et generelt høyt kostnadsnivå i Norge er nok hovedårsaken til at norske skolebøker ligger noe høyere i pris enn i land det er naturlig å sammenligne oss med**

Helge Kaasin  
Bø, den 18.8.2003