

**RAPPORTER**

**92/16**

**UTVIKLINGSHJELP  
TIL OFFISIELL STATISTIKK  
I BANGLADESH**

AV  
PETTER JAKOB BJERVE

**STATISTISK SENTRALBYRÅ  
CENTRAL BUREAU OF STATISTICS OF NORWAY**

RAPPORTER FRA STATISTISK SENTRALBYRÅ 92/16

**UTVIKLINGSHJELP TIL OFFISIELL  
STATISTIKK I BANGLADESH**

AV  
PETTER JAKOB BJERVE

STATISTISK SENTRALBYRÅ  
OSLO - KONGSVINGER 1992

ISBN 82-537-3683-5  
ISSN 0332-8422

**EMNEGRUPPE**  
62 Politiske emner

**EMNEORD**  
Rådgiving  
Uhjelp

Omslaget er trykt ved Aasens Trykkerier A.S

Publikasjonen er trykt i Statistisk sentralbyrå

## Forord

Då austprovinsen av det tidlegare Pakistan vart eit sjølvstendig Bangladesh, møtte den nye staten på fleire område problem som andre land òg vil få etter å ha rive seg laus frå ein større stat. Eit av desse områda var den offisielle statistikken. Denne måtte byggjast opp så å seie frå grunnen av.

Bangladesh fekk etter kvart mye hjelp utanfrå til dette, både frå einkilde land og gjennom FN-systemet. Denne hjelpa er omtala i eit eige avsnitt, og deretter er utviklinga på dei viktigaste område for hjelpa skissert. På dette grunnlaget er effektiviteten av hjelpeverksemda

vurdert. Framstillinga er avgrensa til tidsrommet 1973-1982, då forfattaren var i landet fire gonger med statistisk rådgjeving som oppdrag.

Artikkelen byggjer først og fremst på rapportar frå desse oppdraga. Desse og einkilde rapportar frå andre rådgjevarar er tilgjengelege i Statistisk sentralbyrås bibliotek. Elles har forfattaren fått nyttige opplysningar og mange gode råd frå Bjørnulf Bendiksen, Mikael Selsjord, Johan Skutle og Ole David Koht Norbye, som alle har vore rådgjevarar i Bangladesh.

Statistisk sentralbyrå, Oslo, 17. august 1992

Svein Longva



## Innhald

	Side
Innleiing .....	6
Hjelpeverksemda .....	6
Omorganisering .....	9
Personalutvikling .....	10
Kontorlokale, utstyr og materiell .....	13
Produkt- og metodeutvikling .....	14
Vurderingar .....	17
Referansar .....	20
Utkome i serien Rapportar frå Statistisk sentralbyrå etter 1. juli 1991 .....	21

## Innleiing

Etter at Bangladesh reiv seg laus frå Pakistan i desember 1971, fekk landet på fleire område same slags problem som dei baltiske statane og andre lausrivne land i Aust-Europa vil få i åra som kjem. Eit av desse områda var den offisielle statistikken. Tidlegare vart storparten av denne framstilt av det statistiske sentralbyrået for Pakistan. Etter frigjeringa måtte Bangladesh byggje opp sitt eige statistikksystem.

Til dette trongs det hjelp utanfrå. Storparten av hjelpa vart gjeve gjennom FN-systemet. Som FN-rådgjevar i Bangladesh kunne eg med tre - fire års mellomrom, frå 1973 til 1982, følgje med i denne hjelpeverksemda og vurdere resultatane. Formålet med denne artikkelen er å skildre framgangen i denne tiårsperioden og så langt råd vurdere kva rolle utviklingshjelpa spela.

Framstillinga byggjer først og fremst på ein rapport utarbeidd av forskarane Mikael Selsjord og Johan Skutle i 1972 og på fire rapportar frå oppdraga mine som varte frå to til fire veker. Dessutan er det drege nytte av rapportar frå Selsjord som var FN-rådgjevar i Bangladesh i to år, og frå Bjørnulf Bendiksen som var det i vel fem år. Alle rapportane er tilgjengelege i Statistisk sentralbyrås bibliotek.

Innleiingsvis er det kort gjort greie for kva slag hjelp til statistiske formål Bangladesh fekk. Deretter er utviklinga på dei viktigaste områda for hjelpa skissert. På dette grunnlaget er det til slutt vurdert kva ansvar både styresmaktene og FN hadde for at framgangen var sein særleg i den første halvparten av tiårsperioden.

## Hjelpeverksemda

I den første tida etter sjølvstendet gjekk regjeringa i Bangladesh inn for sjølvberging og moderat hjelp utanfrå avgrensa til sosialistiske land og små venlegstilte statar (Faaland 1981, s. 20-21). Men etter eit møte i Dhaka i mars

1973 mellom representantar for 19 vestlege statar og fleire internasjonale organisasjonar, gjorde regjeringa det kjent at hjelp frå andre land òg var velkome. Deretter stod gjevarane nærmast i kø. I 1987-88 tok landet imot hjelp frå heile 20 statar, 10 internasjonale organ og i viss monn jamvel frå andre kjelder (Bangladesh Bureau of Statistics s. 414). Den statistiske utviklingshjelpa gjaldt både rådgjeving frå utanlandske ekspertar, utdanning av statistikarar i utlandet og levering av utstyr og materiell av ulike slag til produksjon og spreing av statistikk.

Rådgjevarar vart ikkje minst rekrutterte frå Norge. Alt i august 1972 vart forskningssjef Just Faaland ved Chr. Michelsens Institutt spurd om det var mogleg å få norsk ekspert-hjelp til å vurdere den statistiske stoda i Bangladesh. Dette førte til at to forskarar ved instituttet drog til Bangladesh og i november 1972 leverte ein rapport som konkluderte med eit handlingsprogram for utbygging av den offisielle statistikken (M. Selsjord og J. Skutle 1972, s.51-53). Det gjekk mellom anna ut på å skipe eit fagleg uavhengig statistisk sentralbyrå med omfattande funksjonar og med ei sterk fagleg leiing. Til hjelp med det skulle ein høgt kvalifisert sosialøkonom og statistikar, med røymsler i økonomisk planlegging, statistisk utvikling og organisasjon, hjelpe til med å lage ein plan for utbygginga av den offisielle statistikken, organisasjonen av det statistiske sentralbyrået, ansvarsfordelinga innanfor byrået osv. I tillegg skulle ein høgt kvalifisert sosialøkonom og statistikar hjelpe sjefen for byrået med å utøve funksjonane sine.

Den norske rådgjevinga heldt fram året etter. Då laga Mikael Selsjord og eg ein rapport som følgde opp 1972-tilrådingane (Bjerve 1973). Oppdraget vårt var å gjere framlegg til "omorganisering av dei statistiske organa i Bangladesh, utbygging av eit statistisk system og utarbeiding av tidsplanar for gjennomføring". Eit par år etter vart storparten av statistikkproduksjonen sentralisert i Bangladesh Bureau of Statistics (BBS), slik som tilrådd i 1973-rapporten.

I 1976 fekk eg i oppdrag å leggje opp ein statistisk politikk for Bangladesh og vurdere framgangen med eit hjelpeprosjekt til "styrking av den offisielle statistikken" som FN då hadde sett i gang. Deretter vart eg i 1980 og 1982 leiar av FN-utval med formål å gje oversyn over og vurdere framgangen med dette prosjektet. I 1976 tok Selsjord og i 1982 Bendiksen i stor monn del i utarbeidinga av rapportane.

Frå andre land òg kom det etter kvart statistiske rådgjevarar, dei fleste finansierte og rekruttert av FN-hovudkvarteret i New York eller av særorganisasjonar i FN-systemet, slik som FAO og ILO. Storparten var i Bangladesh i korte tidsrom, for å hjelpe til med å løyse spesielle og gjerne akutte problem, eller for å gje råd om innkjøp av utstyr eller om andre spørsmål som ikkje kravde lengre opphald. Andre var der i lengre tidsrom for å gje råd til statistikkjefen, for å hjelpe til med å bygge ut statistikk på eit eller fleire område eller for å syte for effektiv drift av maskinar, trykningsutstyr o.l. Desse faste rådgjevarane dreiv dessutan i større eller mindre monn opplæring på arbeidsplassen eller gjennom kursverksemd.

I 1973-rapporten vart det hevda at ingen faste utanlandske rådgjevarar burde kome til Dhaka før ei omorganisering av statistikkverksemda var gjennomført og ein varig sjef for denne verksemda tilsett (s.65), for tidlegare var det tvilsamt om dei kunne kome til nytte. Men dette rådet vart ikkje følgd. Alt i 1974 kom det tre slike rådgjevarar og i 1975 ein fjerde. Desse møtte store vanskar. Dei fekk ikkje godt nok samarbeid med sjefane som dei skulle arbeide for, og dei fekk ingen partnerar å samarbeide med. Kursverksemd vart det òg lite av. Først i 1976 kunne dei gjere større nytte for seg, og i 1982-rapporten vart det fastslege at det var gjort imponerande framgang med samarbeid mellom faste rådgjevarar og partnerar. Då hadde talet på slike rådgjevarar kome opp i heile ni.

Av dei fire første faste rådgjevarane skulle den eine vere rådgjevar for toppsjefen, men han måtte slutte alt etter eit år. Dei andre tre derimot heldt fram, trass i vanskanane.

Ein av desse var Mikael Selsjord. I det første året freista han å få til samarbeid med sjefane på fleire statistikkområde utan at det lykkast. Han fekk oppretta prosjektgrupper, men opplevde mellom anna at deltakarar ikkje møtte fram. Då rådgjevaren for toppsjefen slutta, fekk Selsjord denne oppgåva. Han laga då mellom anna eit statistisk utviklingsprogram og eit revidert prosjektdokument for støtten frå FN i tidsromet 1973-1978 (Bjerve 1976, appendiks 1). Begge låg føre då eg kom til Dhaka i 1976 og gav eit svært godt grunnlag for arbeidet mitt. Prosjektdokumentet gjekk mellom anna ut på at Bangladesh burde få fem faste rådgjevarar, rådgjevarar i databearbeiding for kortare tidsrom etter kvart som dei trongst, stipend for utdanning av statistikarar i utlandet og utstyr eller delar til utstyr av ulike slag (Bjerve 1976, appendiks 2).

Den andre rådgjevaren hadde skapt disiplin og orden på avdelinga for maskinell databearbeiding. Kontrasten til stoda i 1973 var slående. Den gongen fekk eg tildelt arbeidsrom på denne avdelinga, ved sida av eit anna rom der ei gruppe funksjonærar gjerne sat og prata i staden for å arbeide. Når praten vart for høglydd, reiste eg meg for å bli synleg gjennom den øvste delen av skiljevæggen som var av glas. Då vart det tyst, men berre for ei tid, slik at eksersisen måtte takast oppatt.

På avdelinga for utvalsteljingar hadde den tredje rådgjevaren fått ferdig eit godt gjenomarbeidd framlegg om korleis utvals- og organisasjonsproblema kunne løysast (Bjerve 1976, s. 5). Avdelinga hadde no fått store nok løyvingar, men hadde framleis få kvalifiserte statistikarar.

I 1976 vart det slutta ein avtale mellom FN, regjeringa i Bangladesh og det statistiske sentralbyrået i USA (Bureau of the Census) om både rådgjeving og opplæring. Etter denne kunne Bangladesh på kort varsel få hjelp av amerikanske ekspertar. Dei hadde ofte røynsler frå andre utviklingsland og kolleger som kunne gje råd om arbeid i Bangladesh. Dessutan kunne statistikarar i Bangladesh saman med kolleger frå andre utviklingsland få systematisk opplæring i USA i kortare eller lengre tid. FN finansierte utgiftene til dette.



I 1982-rapporten vart det gjeve ei vurdering av korleis denne avtalen hadde verka. Det vart opplyst at heile 20 statistikarar frå Bangladesh ville delta på 7 månaders kurs i USA i 1982-83, og at halvparten ville få opplæring i utvalsmetodikk (s.69). Frå 1976 til 1982 hadde landet òg hatt ein god del ekspertar frå USA, særleg korttidsrådgjevarar. På spørsmål om ikkje denne hjelpeverksemda burde spreia på fleire land, vart det i 1982-rapporten hevda at avtalen på fleire måtar hadde verka godt, og at ei fornying var sterkt ønskeleg. Likevel vart det nemnt at det kunne vere mogleg å få til liknande avtaler med andre land, om enn meir avgrensa, såframt regjeringa ønska det av andre grunnar enn statistiske.

Skulle korttidseksperter kunne gje gode råd, måtte dei ha godt nok kjennskap til den statistiske stoda når dei kom til landet. Men ikkje alle hadde det. Eg møtte såleis ein FN-ekspert som i første omgang tilrådde kjøp av offsetutstyr med langt større kapasitet enn naudsynt. Men han let seg overtale etter å ha fått vite kor lite statistikk som enno vart produsert.

Utstyr og delvis materiell til statistiske formål fekk Bangladesh for det meste gjennom FN-hovedkvarteret i New York. Men både leveringa og vedlikehaldet skapte problem, som det seinare er fortalt om. Arten av desse problema framgår indirekte av ei tilråding i 1982-rapporten om at FN burde sette følgjande krav til leverandørane: 1) Ingen kostbare datamaskiner måtte bli levert før dei kunne bli installerte, 2) alle delar, materiell og handbøker som trongs til installasjonen, måtte følgje utstyret, 3) installasjonsteknikarar måtte vere til stades for å kunne gjere drift mogleg utan forseinking og 4) stort nok delelager og kompetent vedlikehaldspersonell måtte bli sytt for lokalt. Desse krava kan synast sjølvsagde, men i 1982 var dei langt frå stetta.

Når utanlandske rådgjevarar kom til Bangladesh, visste dei som regel lite eller ingen ting om kollegene som var der frå før. Særleg gjaldt det når dei var rekruttert av ulike internasjonale organ. Mottakarar av utstyr i ulike avdelingar av BBS og i statistikkorgan utanfor BBS kjente heller ikkje alltid til det utstyret som andre alt hadde fått. Det trongs

difor ei samordning både av rådgjevinga og utnyttinga av utstyr. Rådgjevaren til statistikkjefen hadde som mandat å syte for slik samordning, men dette var ikkje lett å få til. I 1980-rapporten (s. 63-64) vart det difor innskjerpa at denne rådgjevaren skulle samordne all utanlandsk hjelp til det statistiske sentralbyrået, både frå FN og institusjonar utanom FN-systemet. Han skulle òg ta kontakt med leiarane av statistisk hjelp til andre statsorgan slik at heile hjelpeverksemda kunne bli kjent for alle. I 1982-rapporten (s. 60-70) vart samordninga av hjelpeverksemda teke opp i større breidde. Her vart det på ny slege fast at rådgjevaren for statistikkjefen skulle samordne hjelpa og at dette måtte bli gjort klårt for alle FN-rådgjevarane. Vidare vart FN-representanten i Dhaka tilrådd å lage ei liste over alle FN-prosjekt som bar i seg statistisk hjelp; gjere rådgjevaren for statistikkjefen kjent med slike prosjekt og pålegge han å rapportere tilbake om moglege rådgjerder for å få til høveleg samordning.

Etter kvart som fleire og fleire land og internasjonale organisasjonar kom med tilbod om utviklingshjelp, vart det eit problem for regjeringa å velje dei som var mest formålstenlege. Møta med representantar for gjevarlanda tok mye tid for regjeringsmedlemene og dei øvste tenestemennene. For desse kunne valet òg vere vanskeleg. Det opplevte eg alt i 1973. Like før eg då drog til Bangladesh, vart eg kjent med ein rapport frå ei kanadisk gruppe som nyleg hadde vore i Dhaka, der det vart tilrådd eit kostbart EDB-prosjekt med ein systemanalytiker, ein programmerar og fem sosialøkonomar/statistikarar stasjonert i Dhaka, og som skulle ha fast leiing frå Montreal. Det var tydeleg at gruppa ikkje hadde sett seg inn i problema med å hente inn og leggje til rette dei individualdata som skulle bearbeidast. Folketeljinga og jordbruksteljinga som var planlagt haldne i 1974, vart såleis ikkje ein gong nemnde. Det vart heller ikkje rapporten frå Selsjord og Skutle, som då låg føre.

Då eg kom til Dhaka og møtte planleggingsministeren ville han vite kva eg meinte om nettopp dette prosjektet. Det var tydeleg at han var freista av den lettvinde løysinga av statistikkproblema som rapporten lova, og det

var ikkje fort gjort å overtyde han og andre om at opplegget var heilt urealistisk, men det lykkast då til slutt.

## Omorganisering

Før delinga av Pakistan vart storparten av den offisielle statistikken for austprovinsen laga dels av det statistiske sentralbyrået for Pakistan, dels av ein del departement under sentralregjeringa og dels av den pakistanske sentralbanken. Berre ein liten del vart laga av eit statistisk byrå for Aust-Pakistan. Men det pakistanske sentralbyrået hadde ei avdeling i Dhaka som stod for innhenting av individualdata for denne provinsen gjennom eigne lokale kontor. Tilsvarande bygde den sentrale departementale statistikkproduksjonen på data for austprovinsen som lokale organ under provinsdepartementa henta inn i tillegg til dei faglege oppgåvene sine.

Ved delinga av Pakistan vart alt samband mellom provinsane brote, og Bangladesh måtte ta på seg alle funksjonar som før låg under den pakistanske sentralregjeringa, mellom anna statistikkproduksjon. Statistikkbyrået og avdelinga for datainnhenting i austprovinsen vart då slegne saman til eitt statistisk byrå, som skulle produsere den statistikken for Bangladesh som det pakistanske sentralbyrået hadde laga. Tilsvarande skulle dei tidlegare provinsdepartementa produsere den statistikken for Bangladesh som sentrale pakistanske departement hadde hatt ansvaret for. Dette gjaldt mellom anna den viktige jordbruksstatistikken under landbruksdepartementet og både neste folketeljing og jordbruksteljing. Dessutan fekk den nye sentralbanken for Bangladesh ansvaret for all kredittmarknadsstatistikk og statistikk over utanriksøkonomien, som den pakistanske sentralbanken hadde hatt. Endeleg tok den tidlegare planleggingskommisjonen for Aust-Pakistan sikte på å lage ein nasjonalrekneskap for Bangladesh. Det nye statistiske byrået og departementa i den nye staten fekk i alt ti lokale organ som kvar for seg hjalp til med å hente inn data, men seks av dei hadde administrasjon som hovudoppgåve (Bjerve 1973, s.4).

Ansvaret for den offisielle statistikken for Bangladesh vart såleis spreidd på mange organ utan samordning, slik som i det tidlegare Pakistan. I denne stoda var det naturleg at 1972-rapporten rådde regjeringa til å utarbeide ein plan for omorganisering. Oppdraget mitt i 1973, som gjekk ut på å tilrå ein slik plan, førte som før nemnt, til framlegg om eit statistisk sentralbyrå som skulle få ansvaret for storparten av den offisielle statistikken for Bangladesh. Det skulle omfatte det statistiske organet som alt var skipa, dei viktigaste departementale statistikkorgana og landbruksteljinga 1974. Folketeljinga 1974 vart tilrådd lagt utanfor då opplegget hadde kome så langt at det nye byrået ikkje kunne få nokon innverknad på det. På lengre sikt derimot skulle det ha folketeljing òg. Elles skulle det ha ansvaret både for nasjonalrekneskap og for økonomiske og sosiodemografiske analysar. Formålet var å oppnå betre samordning av statistikkproduksjonen og meir økonomisk bruk av ressursane.

Den indre organisasjonen av sentralbyrået vart tilrådd inndelt etter hovudfunksjonar. Datainn-samling, databearbeiding og metodespørsmål skulle samlast i ei avdeling. Ei anna avdeling skulle ha ansvaret for dei ymse emneområda av statistikken og for analyseverksemda. Administrasjon og planlegging skulle òg sortere direkte under toppsjefen. For kvar sjefsstilling vart dei viktigaste arbeidsoperasjonane skissert i rapporten (s. 48-56).

I samsvar med ei tilråding frå Selsjord og Skutle vart det i 1973-rapporten gjort framlegg om å skipe eit nasjonalt statistisk råd, som skulle ta avgjerd i viktige saker, slik at det statistiske sentralbyrået kunne bli mest mogleg sjølvstendig andsynes styresmaktene. For å fremje kontakten mellom byrået og statistikkbrukarar på høgt nivå, skulle rådet som medlemmer ha dei administrative toppleiarane for sentralbyrået, planleggingskommisjonen, tre departement, og instituttet for utviklingsøkonomi. Dessutan skulle formannen for Bangladesh statistisk foreining vere medlem.

For å fremje kontakt mellom byrået og avgrensa grupper av statistikkbrukarar, vart det dessutan tilrådd oppretta rådgjevande grupper med

representantar for byrået og kva brukargruppe, og prosjektgrupper med representantar for dei kontora i byrået som planlegginga av eit prosjekt kravde samarbeid mellom.

Hausten 1974 vedtok regjeringa, stort sett i samsvar med framlegget i 1973-rapporten, å skipe Bangladesh Bureau of Statistics. Først eit år etter var det utnemnt sjef for BBS. Formelt fekk han to stillingar, nemleg som generaldirektør for byrået og som sjef for ei statistisk avdeling under statsministeren, seinare presidenten, med ansvar for handsaming av saker på departementsnivå.

Då eg kom til Bangladesh i januar 1976, stod det enno att å gjennomføre viktige sider ved sentraliseringa, mellom anna å syte for at BBS kunne bruke lokale organ under landbruksdepartementet til datainnhenting for jordbruksstatistikken, å slå saman dei administrative organa i dei tidlegare statistikkinstusjonane, å utnytte det tekniske utstyret deira og å samordne verksemda til dei utanlandske rådgjevarane for både BBS og andre statistikkorgan. Den nye sjefen hadde enno ikkje hatt meir enn nokre få månader på seg til dette.

Tre år seinare var desse problema stort sett løyste. Då var det òg skipa eit nasjonalt statistisk råd, fleire rådgjevingsgrupper og ei prosjektgruppe for avlingsstatistikken. Elles hadde BBS delvis teke over nasjonalrekneskapen. Ei vidare sentralisering vart ikkje funne naudsynt. Det var viktigare at BBS konsentrerte seg om å byggje ut den statistikken det alt hadde fått ansvar for.

I rapporten frå 1980, vart det gjort framlegg om endringar i den interne organisasjonen av BBS. Det vart mellom anna tilrådd at jordbruksteljinga og den årlege jordbruksstatistikken burde leggjast under same leiing og at planlagt statistikk over indre handel og byggje- og anleggsverksemd burde bli utarbeidd av kontoret for industristatistikk (s. 38-39). For å minske dei administrative byrdene for generaldirektøren vart det gjort framlegg om å slå saman fleire kontor til avdelingar, slik som tilrådd i rapportane frå 1973 og 1976. For å samordne den lokale datainnhentinga gjekk rapporten elles inn for å opprette ein ny ad-

ministrativ eining i byrået som skulle styre denne verksemda. I 1980 var mellom 1 000 og 1 500 funksjonærar sysselsett med lokal datainnhenting utan sentral styring, og denne staben var planlagt auka til heile 3 000 (s. 48).

Seinare vart BBS reorganisert i åtte avdelingar og eit kontor for administrasjon, samordning og utviklingsprosjekt. I 1982-rapporten vart ein del av desse (slik som i 1980-rapporten) tiltrådd samanslegne for å avlaste generaldirektøren (s.10). Ein del andre modifikasjonar av den indre organisasjonen vart òg funne ønskeleg, mellom anna oppretting av ein særskilt og sterk eining for spreing av statistikk (s. 58). Dei lokale kontora for datainnhenting var i 1982 plassert under ein leiar, men han hadde enno ingen sentral stab, som han trong for å utøve denne funksjonen (s.19). Så seint som i 1982, hadde BBS ikkje byrja med økonomiske og sosiodemografiske analysar.

## Personalutvikling

Dei to statistiske institusjonane som vart slegne saman like etter sjølvstendet, hadde få kvalifiserte statistikarar. I den eine hadde personalet røynsler berre med datainnhenting og i den andre med statistikkproduksjon på berre på nokre få område. I tillegg kom nokre statistikarar som tidlegare hadde vore tilsette i sentralbyrået for Pakistan, men heller ikkje desse var godt kvalifiserte. I Pakistantida vart dei mest dugande akademikarane med utdanning i statistikk rekruttert til Planleggingskommisjonen, som kunne by høgare løn enn sentralbyrået (Bjerve 1991, s. 244). Det same skjedde i det nye Bangladesh. Det vart difor inga lett oppgåve å utvikle ein tilstrekkeleg kvalifisert statistikarstab.

Ei tid etter at Selsjord og Skutle hadde vore i Bangladesh, gjekk statistikksefen av med pensjon. Difor sette eg som vilkår for å ta på meg oppdraget i 1973, at ein ny sjef måtte bli tilsett først. Då eg drog til Bangladesh, hadde eg fått inntrykk av at dette var gjort (brev til sjefen for FNs statistiske kontor datert 13. april 1973). Men ingen var tilsett då eg kom dit. Det statistiske byrået vart mellombels styrt av to tenestemenn frå Planleggingskommisjonen

på halv dag. Begge var dugande sosialøkonomar, men hadde ingen røynsler frå statistikkproduksjon. Dei var lette å samarbeide med, og synte stor interesse for å utvikle statistikken, men hadde for lite tid til overs for byrået. Det vart elles klårt at ingen av dei ønska å bli lenge i desse stillingane. Alt eit år etter vart den eine avløyyst av ein annan tenesemann frå Planleggingskommisjonen.

Dei tok det heller ikkje ille opp då eg i eit notat til toppsjefen, dr. R.H. Khandker, hevda at "Ingen større framsteg i det statistiske systemet er mogleg dersom det faglege personalet ikkje vil bli vesentleg styrka. I alt 1 655 funksjonærar er i dag varig sysselsett i ulike statistikkorgan. Men dei fleste arbeider lite eller ingen ting. Ingen er kvalifiserte som øvste sjef for statistikkssystemet, eller som nestsjefar. Berre nokre få er kvalifiserte som sjefar på tredje nivå" (Bjerve 1973, s.61). Fleire av sjefsstillingane stod elles ledige.

At denne personalstoda måtte gå ut over disiplinen og arbeidstempoet, fekk eg eit levande inntrykk av under ein tur gjennom dei fleste kontora for å helse på personalet. Inntrykket var slik at det ikkje kunne skildrast i rapporten til FN, men eit følgeskriv fortalte det som sant var, nemleg at storparten sat og sov, åt eller såg ut gjennom vindauget. Dessutan var fråveret stort.

I sjølve rapporten vart det tilrådd at det måtte 1) tilsetjast ein fulldags statistikk-sjef så snart som omorganiseringa var avgjort, 2) drivast ei aktiv rekruttering for å få tilsett kvalifiserte nyuteksaminerte akademikarar med utdanning i statistikk og statistikarar sysselsett utanfor statistikk-systemet, 3) gjennomførast ei oppgradering av stillingane til nivået i Planleggingskommisjonen 4) gjevast forfremjing etter kvalifikasjonar og 5) bringast inn høgt kvalifiserte rådgjevarar frå utlandet.

Då det hausten 1975 endeleg vart utnemnt generaldirektør for det nye Bangladesh Bureau of Statistics, fall valet på ein sosialøkonom og statistikar som eg hadde lært å kjenne då eg i 1968-69 var penge- og finanspolitisk rådgjevar i Pakistan og han var sjeføkonom i Planleggingskommisjonen for Aust-Pakistan. Den

gongen vart eg spurd om han ville høve som sjef for det pakistanske sentralbyrået. Svaret mitt vart då nei.

Nyrekrutteringa elles hadde ikkje lykkast då eg kom tilbake til Bangladesh i 1976. Fleire av dei beste fagfolka hadde slutta, mellom anna fordi lønsnivået enno ikkje var heva (Bjerve 1976, s.2). Skorten på fagfolk var såleis større enn tre år tidlegare. Det var enno ein god del igjen som kunne ha gjort nyttig arbeid, men dei vart hindra i det på grunn av dårleg leing og skort på hjelpemedel (Ibid s.5). Eit viktig lyspunkt var at tre faste utanlandske rådgjevarar, som før nemnt, hadde kome på plass.

I 1980 var personalstoda jamnt over vesentleg betre enn i 1976. Så mange som 15 funksjonærar hadde vendt tilbake frå opplæring i utlandet, og alle hadde vorte meir kompetente. Somme av dei gav eit særst godt inntrykk. Mange vart nok sett til anna arbeid enn dei hadde fått opplæring i, men opplæringa synte seg likevel nyttig. Så mange som 11 funksjonærar var under eitt års opplæring i utlandet og tre på 1-2 månaders kurs. Denne opplæringsverksemda var planlagt å auke sterkt. Få fagfolk hadde vorte rekruttert frå andre institusjonar i Bangladesh, men ein av dei var til gjengjeld uvanleg lovande. Ikkje få funksjonærar var forfremja frå lågare stillingar. Talet på direktørar og underdirektørar hadde såleis auka frå 16 til 26, og mellom desse var det etter måten fleire som var betre kvalifiserte enn i 1976. På lågare nivå hadde talet på fagfolk auka frå 92 til 156, altså både absolutt og relativt meir enn på høgare nivå, men over dobbelt så mange trongs. Det var såleis viktig å lære opp dei mest lovande av desse til å kunne bli kvalifiserte for høgare stillingar. Kurs for desse var difor sett i gang. Ein viktig føresetnad for denne framgangen var at ei oppgradering av lønene var gjennomført, slik at dei no var like gode som for Planleggingskommisjonen (Bjerve 1980, s.6-8).

I slutten av 1982 hadde personalet auka til vel 3 900. Ein svært stor del av desse var bud, sjåførar, reingjeringshjelp og såkalla "peons", dvs. tenarar for sjefar som av prestisjegrunnar ikkje ville bere veska si, flytte dokument eller gjere anna fysisk arbeid. Men mellom dei som

utførte statistisk arbeid, var det skjedd viktige endringar. Talet på fagfolk i sjefsstillingar hadde stege vesentleg sterkare enn resten av dette personalet. Generaldirektøren hadde sju underdirektørar som var vesentleg meir kompetente enn tre år tidlegare. Somme var like godt kvalifiserte som tilsvarende leiarar i utvikla land, både fagleg og administrativt. Denne utviklinga let til å skrive seg dels frå forfremjingar, dels frå røymsler oppnådd og dels frå utdanning både i utlandet og i Bangladesh (Bjerve 1982, s.5-6). Mange statistikarar på lågare nivå hadde òg vorte betre kvalifiserte. Det gjaldt særleg dei med utdanning frå utlandet. Kurs i byrået for slike funksjonærar, som mange deltok i, hadde auka kompetansen, men framleis var mange for dårleg opplærde, særleg på dei lokale kontora. I 1982 hadde disiplinen og arbeidsviljen vorte vesentleg betre i dei fleste avdelingane, men i somme var det enno liten eller ingen framgang å spore (Ibid s.24).

Gjennom den andre halvparten av tiårsperioden etter sjølvstendet var det såleis bygd opp eit personale sentralt i Dhaka som kunne produsere ein god del offisiell statistikk. Men framgangen var mindre for dei som lokalt henta inn individualdata. (Dette personalet hadde framleis svært låge løner.) Det var nok ein viktig grunn til at kvaliteten av statistikken framleis var låg. Dessutan var det for dårleg sentral styring av datainnhentinga. Det vart såleis sagt at somme lokale funksjonærar fylte ut skjema sjølve i staden for å gå ut og spørje. Elles var dei lokale funksjonærane framleis for dårleg opplærde. I 1982-rapporten heiter det såleis at samtaler med mellom 20 og 30 av dei som hadde akademisk utdanning, gjorde det klårt at berre eit par var kvalifiserte til å revidere og tabellere individualdata og at ingen var kompetent til å tolke statistiske tabellar (s. 56-57).

Hausten 1982 hadde generaldirektøren styrt BBS i sju år. I desse åra hadde dei veike sidene hans vorte stendig tydelegare. Den personlege kontakten med medarbeidarane avgrensa seg til nokre få av dei næraste, og han såg aldri om funksjonærane på arbeidsplas-

sen. Medarbeidarane hadde òg ein tendens til å "snakke sjefen etter munnen". Dei torde iallfall ikkje kritisere han. (Liknande tendensar gjorde seg gjeldande andsynes sjefar på lågare nivå.) Mellom rådgjevarane hadde han mest kontakt med ein einskild. Det var ikkje han som formelt skulle vere rådgjevaren hans, men ein som han leigde bustad av, og som var rådgjevar i heile åtte år. Når generaldirektøren hadde møte med medarbeidarane, vart det ikkje teke referat, ikkje ein gong om avgjerdene. Rapportane frå einskildte rådgjevarar vart ikkje gjort kjent for dei andre.

Elles synte generaldirektøren seg på fleire måter for optimistisk som planleggar. Dette fekk eg tydelegast kjensle av då han i ein samtale gjekk inn for å hente inn avlingsopplysningar ved hjelp av fotografering frå satellitt ("remote sensing"). Lite realistisk var òg eit framlegg han hadde gjort til FAO om støtte til eit prosjekt som gjekk ut på å desentralisere statistikkproduksjonen til lokale organ. Lokalt produsert statistikk skulle summerast opp til statistikk for større område og for heile landet, utan sterk sentral styring. Dette var statistikkproduksjon "nedanfrå og oppover, i staden for ovanfrå og nedover", som han uttrykte det. (Inspirasjon til dette hadde han truleg fått under eit opphald i China.) Oppdraget mitt i 1982 gjekk mellom anna ut på å vurdere dette prosjektframlegget. Den statistiske avdelinga ved FAO hadde då stilt seg positiv til det. Det vart naudsynt å bruke mye tid på å drøfte framlegget både i Dhaka og i Roma på vegen heim. I Roma møtte eg mellom anna han som i 1973 var planleggingsminister i Bangladesh og som no hadde ein høg stilling i FAO. Etter desse drøftingane rådde eg i eit vedlegg til 1982-rapporten ifrå å setje i gang prosjektet. (Annex 7. A Review of the project BGD82/024 - Development of a System of Community (Village) Level Statistics in Bangladesh.) Som plaster på såret tilrådde eg sterkt avgrensa eksperiment i eit par landsbyar, som seinare kunne utvidast til fleire så framt det vart vellykka. Slike eksperiment vart seinare gjennomførde, men lista over utgjevne publikasjonar i den statistiske årboka for 1990 tyder ikkje på at prosjektet har resultert i statistikk.

## Kontorlokale, utstyr og materiell

For å kunne bygge ut ein tilfredsstillande offisiell statistikk for det nye landet Bangladesh, trongs det både kontorlokale til eit stort personale og mye nytt utstyr og materiell av ulike slag, slik som reknemaskinutstyr, transportmiddel, hyller og skap, papir og anna kontormateriell. Det meste av dette måtte importerast, og slik valutastoda var, kravde det hjelp utanfrå. Etter kvart som utstyr vart slitt, måtte det òg skaffast delar ved slik hjelp. Elles ønska dei som stod for utbygginga, mest mogleg moderne utstyr, utan nok omtanke for kva krav det ville sette til drift og vedlikehald.

Alt i mai 1970 lykkast det å skaffe eit moderne dataanlegg (IBM 360/30), men først tre år etter vart det installert. Den vesle statistikken som kom ut, vart enno manuelt bearbeidd og trykt på statens trykningskontor.

Til registrering av data på magnetband var det i 1973 planlagt å skaffe det mest moderne utstyret som fans. Så store krav som det ville sette til opplæring av personale, vedlikehald og straumtilførsle, rådde eg sterkt ifrå, men møtte motbør. På heimreise rådførte eg meg difor om dette med FN-ekspertar i Bangkok. Som venta meinte dei òg at mindre krevjande utstyr burde bli valt (brev til R.H. Khandker, datert 13. april 1973).

I 1976 var datamaskinen teken i bruk, først og fremst til bearbeiding av folketeljinga 1974, og kapasiteten var godt utnyttat. Til dataregistrering var det då valt mindre krevjande utstyr enn tidlegare planlagt. BBS hadde godt nok trykningsutstyr til at statistikken kunne offentleggjerast tidlegare enn før. Men bordreknemaskinar, skrivemaskinar og anna utstyr var det enno stor skort på, og fordelinga av det var så ulik at arbeidet på somme kontor vart sterkt hemma. Mange maskinar måtte brukast av fleire, og bruken vart ikkje sjeldan avbroten fordi vedlikehaldet var for dårleg.

Personalet hadde no vokse sterkt, særleg som følgje av folketeljinga, men det var spreidd på heile 13 lokale som delvis låg langt frå kvarandre slik at den personlege kontakten mellom

funksjonærane var dårleg. Telefonen var heller ikkje alltid brukbar. I 1976-rapporten vart det difor tilrådd å samle heile staben i ein bygnad, der det mellom anna kunne plasserast eit sentralt bibliotek for heile byrået. Men denne tilrådinga skulle syne seg urealistisk.

I januar 1980 vart datamaskinen utnyttat på to skift og jamvel oppdrag utanfrå vart utført. Storparten av statistikken vart no maskinelt bearbeidd. Dette gjorde det mellom anna mogleg å framskynde offentleggjinga ein del. Datamaskinavdelinga var tilstrekkeleg utbygd til å kunne greie den krevjande bearbeidinga av folketeljinga 1981 i tillegg til ein aukande produksjon av annan statistikk (Bjerve 1980, s.4). BBS hadde dessutan fått utstyr nok til å trykke storparten av publikasjonane og i tillegg spørjeskjema og ymse kontormateriell. Trykningsutstyr var såleis ikkje lengre ein alvorleg flaskehals. Med noko meir utstyr og nok papir var det god von om at ein aukande straum av publikasjonar kunne bli trykt. Ein føresetnad for det var bruk av offsettrykk i staden for boktrykk og at ein boktrykkmaskin frå Sovjet-samveldet, som hadde synt seg lite brukbar, vart sendt på skraphaugen for å gje plass til offsetutstyret (Ibid, s.5).

Diverre vart stoda brått snudd til det verre i slutten av 1980. Ein brann på dataavdelinga øydela alt utstyret, og bygnaden det stod i, fekk store skader. Ein del av magnetbanda i dataarkivet vart òg øydelagde. Gjenreisninga tok lang tid, og då installasjonen av nytt importert utstyr kunne byrje, synt det seg at ikkje alt materiell og alle instruksar for installasjonen var sendt med. Ein del av handbøkene for bruken mangla òg. Av desse grunnane vart bruken av ein del maskinar sterkt forseinka.

Då eg kom til Dhaka i 1982, hadde byrået fått nytt dataanlegg, med stor nok kapasitet for fleire år framover, men installasjonen gjekk så seint at ikkje alt utstyret kunne bli fullt utnyttat før i beste fall om eit års tid. Store mengder av spørjeskjema som var henta inn særleg til folketeljinga 1981, hadde difor hopa seg opp, slik at ein del av statistikkproduksjonen vart over to år forseinka.

Trykningsutstyret vart ikkje øydelagt av brannen, men det var vanskeleg å skaffe nok papir. Under førebuinga av jordbruksteljinga for 1983-84 vart til dømes ei krise avverga ved at NORAD både gav papir til og sytte for trykking av skjema på bengalsk her i landet.

Det alvorlegaste problemet frå 1982 av såg likevel ut til å bli for dårleg vedlikehald. Leverandøren av datautstyret, IBM, hadde ikkje stor nok stab i Dhaka til å greie vedlikehaldet av alt utstyret som då var installert der, og den teknikaren som arbeidde for BBS, let ikkje til å vere god nok. I 1982-rapporten vart det difor tilrådd at ein kompetent tekniskar frå utlandet burde få i oppdrag å klårleggje problema og tilrå korleis dei kunne løysast, om naudsynt bli i Dhaka så lenge at god nok drift kunne tryggast og lokale tekniskarar bli lært opp.

IBM Dhaka hadde heller ikkje alle slag reser vedelar på lager, og ei streng importregulering gjorde det vanskeleg å skaffe delar frå utlandet når dei trongs. Alt i 1979 hadde statistikkproduksjonen for ei tid vorte drastisk redusert fordi reservedelar til ein dataregistreringsmaskin ikkje fans i Dhaka. Denne maskinen, som kosta over 100 000 dollar, stod ubrukbar i vekevis fordi delar til berre nokre få dollar ikkje let seg skaffe. Til slutt vart brukbare delar frå ein annan maskin, som var skadd under importen, nytta til reparasjonen. Ei slik "kannibalisering" var ingen uvanleg metode, men sjølvstøtt ei kostbar løysing. Eit anna døme på vedlikehaldsproblem gjaldt eit kostbart apparat som skulle hindre avbrott i straumtilførsel til datamaskinen. Næraste staden for vedlikehald av dette var Taiwan. Men i dette tilfellet vart det funne ei løysing med billeg utstyr som kontrollerte spenninga og hindra straumavbrott.

I 1982-rapporten vart det tilrådd at FN burde hjelpe til med å skaffe eit stort nok delelager i Dhaka (s. 52-53). Elles vart det nemnt at når FN skulle finansiere utstyr til byrået i Bangladesh, burde det bli stilt vilkår til både leverandøren og byrået som kunne hindre slike problem i framtida (s.69-70). Men føresetnaden for dette var at det vart gjeve importløyve for dei delane som trongs.

I slutten av 1982 var personalet i BBS framleis spreidd på så mange som 12 stader i Dhaka. Somme lokale var no betre enn før, men enno arbeidde mange i usle brakker. Vona om å samle alle funksjonærane i eitt bygg, var mindre enn tre år tidlegare. I 1982-rapporten vart det difor tilrådd administrative rådgjerder for å minske problema (s. 31-32). Arkiveringsproblema var heller ikkje løyste. Enno låg det store haugar av spørjeskjema og kontormateriell lagra på golva.

## Produkt- og metodeutvikling

Etter at det organisatoriske grunnlaget var lagt og stendig større hjelp utanfrå kom, lykkast det både å auke statistikkproduktet, å spreie det til stendig fleire brukarar og i viss monn å betre kvaliteten ved metodiske framsteg.

Ei vurdering av statistikkproduktet i slutten av 1972 konkluderte med at det var utilstrekkeleg både i omfang og kvalitet. For mange viktige område fans ikkje statistikk i det heile teke, og for andre var statistikken både ufullstendig, upåliteleg og for lite aktuell (Selsjord og Skutle 1972, s. 19-24). Jordbruksstatistikken var mest fullstendig, men ikkje påliteleg nok. Industristatistikken var ikkje berre svært ufullstendig, men tala let seg ikkje samanlikne frå år til år. Detaljerte tal vart offentleggjort så seint at dei kom lite til nytte. Statistikken over vareimporten var så ufullstendig at summen var mindre enn for vareeksporten. For den indre varehandelen var det ingen statistikk. Den siste folketeljinga gjaldt året 1960, og annan befolkningsstatistikk fans ikkje. Sosialstatistikk var det òg lite av. (Bjerve 1973, s.27, 41 og 69).

Tre år seinare var stoda ikkje vesentleg betre, trass i at det statistiske sentralbyrået hadde teke i bruk betre maskinutstyr. Den viktigaste grunnen til det var skorten på fagfolk. Råd-gjevarane utanfrå hadde enno ikkje vore på plass lenge nok til å kunne sette spor etter seg i statistikkproduktet.

I 1980 derimot var det gjort ein vesentleg framgang. Folketeljinga 1974 var ferdig bearbeidd og fire hefte med statistikk sendt ut.



Resultatet frå ei jordbruksteljing i 1977 var enno ikkje offentleggjort, men tabellar for om lag halvparten av fylka var ferdig. For folketeljinga var kvaliteten av statistikken dårlegare enn ønskeleg, men for jordbruksteljinga var tala rimeleg gode. Den årlege industristatistikken vart tidlegare ferdig enn i 1976 og gjaldt for ein større del av industrien. Ein månadsindeks for industrien vart offentleggjort. Med statistikken over utanrikshandelen var det òg gjort framsteg, mellom anna med aktualiteten, men mange betringar stod att å gjere. I tillegg hadde det lykkast å byggje opp eit systematisk arkiv av maskinlesbare individualdata som kunne gjere ny bearbeiding mogleg. Statistikkproduktet hadde såleis vokse ein god del i kvantitet, men kvaliteten var ikkje stort betre enn før (Bjerve 1980, s.10-13).

I slutten av 1982 hadde investeringane i personale og nytt utstyr for alvor mogna til statistikkprodukt. Førebels resultat frå folketeljinga i 1981 vart bearbeidd manuelt og offentleggjort alt eit par månader etter teljingstidspunktet. Ei kvartalsvis utvalsteljing for fødsjar, dødsfall, flyttingar og giftarmål vart gjennomført frå og med 1980, og resultatet var nær offentlegging. Industristatistikken for året 1976-77 vart offentleggjort i september 1981 og statistikken for 1978-79 var under trykning. Statistikken over utanrikshandelen for 1976-77 og 1978-79 vart offentleggjort i august 1982, og resultatata for 1979-80 og 1980-81 var tabulert. Resultata frå ei kvartalsvis utvalsteljing av hushaldsutgiftene og frå ei utvalsteljing av sysselsetjing og arbeidsløyse var offentleggjort. Ein nasjonalrekneskap for 1980-81 var ferdig og førebels tal for 1981-82 vart venta i januar 1983. Viktige forbetringar var òg gjort i statistikken over den offentlege sektoren. Endelege tal låg såleis føre for både sentrale og lokale offentlege utgifter i 1980-1983, gruppert både nasjonaløkonomisk og etter funksjon. Førebels tal var ferdige for 1981-82 og 1982-83. På alle desse områda hadde det lykkast dels å framskynde, dels å auke statistikkproduktet meir eller mindre. Særleg sterkt hadde den demografiske kunnskapen om Bangladesh auka. Stort sett var den offisielle statistikken for Bangladesh like omfattande som før sjølvstendet, men kvaliteten var enno jamt over for dårleg.

Ei vurdering av statistikkproduktet i 1981 hadde konkludert med at talgrunnlaget for planleggingsformål var svært veikt. Det skorta ikkje på tal, men store delar av dei var uinteressante og til liten nytte (Skutle og Tveite 1981, s.2). Denne karakteristikken var nok like treffande i slutten av 1982. Ein del av den statistikken som BBS offentleggjorde, var lite relevant, og det vrimla av feil i publikasjonane. Den kritiske vurderinga av statistikkproduktet var såleis for veik. Dette hang mellom anna saman med at byrået ikkje sjølve utførte analysar ved hjelp av statistikken.

I den første tida etter sjølvstendet var spreinga av statistikken lite formålstenleg. Det vart gjeve ut eit ålment månadshefte, ein spesiell månadsrapport om utanrikshandelen, eit hefte med prisstatistikk for Dhaka som kom ut annan kvar månad, eit kvartalshefte, ein årleg rapport med industristatistikk og ei statistisk årbok. Men desse publikasjonane kom seint ut, mellom anna fordi det statlege trykkeriet gav låg prioritet til statistiske publikasjonar. I mars 1973 gjaldt det siste månadsheftet for juni 1972, og somme av dei siste månadstala for mai 1971. Kvartalsheftet var òg sterkt forseinka. Dei sist trykte tala frå den årlege industristatistikken gjaldt 1964-65. Opplysningane i publikasjonane var heller ikkje så konsistente, pålitelege og relevante som ønskeleg (Bjerve 1973, s.41 og 67-69). Dei fleste publikasjonane var såleis langt frå tilfredsstillande.

Først i 1980 var det gjort vesentlege framsteg. Då var månadshefta betre tilpassa til kvarandre, og i tillegg vart det kvar månad sendt ut spesielle meldingar om avlingar, utanrikshandel og industri. Vidare vart det kvart år gjeve ut to årbøker, den eine i lommeformat, fire publikasjonar med ulike slag jordbruksstatistikk, ein publikasjon med industristatistikk og ein med statistikk over utanrikshandelen. Dessutan vart det sendt ut seks ad hoc hefte, først og fremst med befolknings- og jordbruksstatistikk (Bjerve 1980, appendiks II, s.38). Men enno var ikkje alle publikasjonane godt nok tilpassa til kvarandre. Dei hadde såleis delvis same innhald og somme av tabellane i månadshefta hadde berre årlege tal (s. 49-52). Ei ny vurdering av publikasjonssystemet vart difor tilrådd.



Som grunnlag for ei slik vurdering, vart det i 1982 gjennomført ei intervjuing av brukarar som avslørte veike sider ved spreinga av statistikken. Trass i at mye meir statistikk vart ønska, var kjennskapen til den statistikken som låg føre, ikkje god nok. Det vart klaga over avvik mellom tal frå byrået og frå departement eller direktorat som offentleggjorde tilsvarande statistikk. Andre brukarar kunne vise til opplysningar som var klårt motstridande. Det vart dessutan peika på at to månadspublikasjonar gav dei same tala i større monn enn naudsynt. Dei fleste meinte at statistikken vart for seint ferdig og endå seinare offentleggjort. Det vart òg klaga over at det kunne vere vanskeleg å få tak i publikasjonar. Når stoda var slik, kom det mellom anna av at byråfunksjonærene, både sentralt og lokalt, hadde liten personleg kontakt med brukarane. Byrået offentleggjorde elles så å seie ingen statistikk gjennom massemedia (Bjerve 1982, s.33-36).

I 1982-rapporten vart det gjeve mange tilrådingar om korleis statistikken både kunne produsast og spreiaast betre (s.39-59). Fleire av desse var gjengangarar frå tidlegare rapportar, slik som at byrået burde

- stogge produksjon og offentleggjering av ein del detaljert prisstatistikk,
- hindre at motstridande data vart offentleggjort,
- gjennomføre ein strengare feilkontroll,
- syte for betre korrekturlesing for å unngå trykkfeil,
- utarbeide retningsliner for utforminga av publikasjonane,
- fastleggje rutinar som kunne tryggje at desse retningslinene vart følgde, og endeleg
- offentleggjere lister over publikasjonar som var sendt ut og som vart venta sendt ut i nær framtid.

Så seint som i slutten av 1982, stod det såleis att å gjennomføre administrative rutinar som kan synast sjølvsgade. På den andre sida var det gjort viktige framsteg òg. Alle utvalsteljingane bygde på vitenskaplege metodar, i motsetnad til tidlegare teljingar som vart upålitelege fordi utvala var for dårlege. Ein ny årleg avlingsstatistikk for ris og jute bygde på moderne målemetodar, mot tidlegare på skjøn. Nye system for gruppering etter næring, yrke

og varer, som bygde på internasjonale standardar, var utarbeidde og vart nytta for folketeljinga, industristatistikken og statistikken over utanrikshandelen. Dessutan var det utarbeidd handbøker for arbeidet på fleire område av statistikken. Desse metodiske og administrative framstega gjorde ein del av statistikkproduktet både meir påliteleg og relevant.

For eit land som Bangladesh, med alt for sterk folketilvekst, var det viktig å få til betre statistikk over fødsjar og dødsfall. For dette formålet planla BBS i slutten av 1970-åra både å nytte utvalsundersøkingar og å eksperimentere med utbygging av eit system for registrering av fødsjar og dødsfall. I 1980-rapporten vart det stødd opp om utvalsundersøkingane, men rådd sterkt ifrå å gå i gang med registrering (s.31-33). Det vart hevda at oppbygginga av eit fødsels- og dødsfallsregister var ei stor administrativ oppgåve som eit statistisk sentralbyrå ikkje burde ta på seg. Seinare vart desse planane modifisert på ein formålstenleg måte. Rundspørjing om og registrering av fødsjar og dødsfall vart gjennomført for eit utval av geografiske område som var så små at rundspørjinga kunne utførast av ein person og registreringa av ein annan, uavhengig av kvarandre. Resultata vart så samanlikna og moglege avvik kontrollert. (Bangladesh Bureau of Statistics, Dhaka 1986).

Ei av årsakene til at mye av statistikken i Bangladesh hadde dårleg kvalitet, var tendensen til å stille for mange spørsmål til oppgåvegevarane, slik at svara vart ufullstendige eller unøyaktige. Det gjaldt mellom anna spørjeskjemaet for industristatistikken som i 1973-rapporten vart tilrådd sterkt forenkla (s.34). Eit anna viktig døme var spørjeskjemaet for folketeljinga 1974. Her var det i første omgang teke med alt for mange spørsmål, mellom anna om utdanning, bustader og bedrifter (Bjerve s.76). Datainnhentinga skulle gjennomførast i to omgangar, nemleg i november 1973 og februar 1974. Dette opplegget var alt godkjent av regjeringa då eg vart kjent med det. Ei slik teljing måtte bli mislykka, og eg fann det naudsynt å ta opp spørsmålet om ei sterk forenkling på eit møte med planleggingsministeren. Han sa seg viljug til å leggje saka fram for regjeringa og bad om å få

eit notat med svar på ei rad med spørsmål som han venta at regjeringsmedlemene ville stille. Notatet måtte utarbeidast av dr. Khandker etter at eg hadde reist frå Bangladesh og han hadde drøfta det med sjefen for folketeljinga. Men eg skreiv eit notat som framstillinga hans kunne byggje på (Bjerve 1973, s.76-80). Løysinga vart som før fortalt, ei sterk forenkling.

Den viktigaste årsaka til låg kvalitet var likevel at både 1) den lokale staben som skulle kontrollere dei individualdata som vart henta inn, og 2) den sentrale staben som skulle vurdere kor påliteleg statistikkproduktet var før offentliggjerdinga, hadde for lite opplæring og for dårleg motivering. I så måte var det i slutten av 1982 ikkje gjort store framsteg. Den opplæringa som var gjeve, hadde først og fremst gjort det mogleg å byggje ut meir omfattande og ikkje meir påliteleg statistikk. BBS hadde heller ikkje byrja med statistiske analysar slik som tilrådd alt i 1973-rapporten. Det var difor få innanfor byrået som hadde sans for å vurdere kor relevant statistikkproduktet var.

Ei drøfting av utviklinga etter 1982 ligg utanfor denne framstillinga. Men den siste statistiske årboka for Bangladesh (Bangladesh Bureau of Statistics 1990) syner at det er gjort store framsteg, både i omfanget og aktualiteten av statistikken.

Her fins det såleis opplysningar for dei fleste område som vår eiga årbok har tal for. Det manglar opplysningar for emne som naturressursar og miljø, kultur, tidsbruk, personleg formue, bygg- og anleggsverksemd, tenesteyting og politikk, men slik statistikk hadde heller ikkje vi for nokre tiår sidan. Alvorlegare er det at det enno manglar tal for bustader, rettslege og sosiale tilhøve og offentleg forvaltning, som vi har hatt fyldig statistikk for i lang tid tilbake.

Årboka for Bangladesh gjev for dei fleste emneområda ein del tal fram til 1988-89, om ikkje så mange for alle, men aktualiteten av emnepublikasjonane er ikkje like god. Ei liste over slike publikasjonar i årboka, syner at den nyaste publikasjonen for arbeidskraft gjeld

1989, men publikasjonen for industri ligg framleis så langt tilbake som 1984-85.

Opplysningane i årboka tyder på at sentraliseringa, utdanningsverksemda og det nye utstyret som BBS fekk, har verka positivt i tida etter 1982 òg. Meir uvisst er det i kva monn framgangen skriv seg frå utviklingshjelpa i tiåret før. Både forma på og innhaldet i årboka syner framsteg som samsvarar med dei tilrådingane rådgjevarane den gongen gav, men dei kunne sjølvsagt ha vorte gjort i alle fall.

## Vurderingar

Den hjelpa som Bangladesh fekk til

- omorganisering av statistikkproduksjon,
- opplæring av personalet,
- import av utstyr og materiell,
- utbygging av ny statistikk og
- betring av både metodar og administrative framgangsmåtar,

verka utan tvil med til at statistikkproduktet og spreidinga av det vart vesentleg betra gjennom den tiårsperioden som framstillinga omfattar. Men fleire døme i føregåande avsnitt gjer det klart at medverknaden kunne ha vorte sterkare, dersom styresmaktene hadde utnytta hjelpa betre og FN-systemet hadde organisert hjelpa meir effektivt. Dette avsnittet gjev ei meir omfattande vurdering.

Ansvar for at verknadene av utviklingshjelpa på statistikkproduktet var små i den første halvparten av tiårsperioden, må først og fremst leggjast på styresmaktene. Tilrådinga i 1973-rapporten om sentralisering av statistikkproduksjonen vart ikkje følgd opp av regjeringa før eit og eit halvt år hadde gått, og det gjekk endå eit år til før generaldirektør for det nye Bangladesh Bureau of Statistics vart utnemnt. Når det deretter tok fleire år før sentraliseringa vart gjennomført i praksis, må ansvaret for det i høg grad leggjast på generaldirektøren, som i den første tida etter utnemninga var meir oppteke av å skaffe seg eit representativt kontor enn med å gjennomføre omorganiseringa.

Halvparten av tiårsperioden hadde gått då arbeidet med å nå formåla med sentraliseringa

kunne byrje for alvor, og heller ikkje då gjekk generaldirektøren heilhuga inn for å utnytte det tekniske utstyret betre, å samordne data-innhentinga på ulike statistikkområde og å integrere statistikkproduktet ved bruk av standardiserte omgrep, definisjonar og grupperingar i all relevant statistikk. Så seint som i 1982 var desse oppgåvene langt frå løyste. Hadde regjeringa valt ein meir dugande administrator, til dømes ein annan av toppnestemennene i Planleggingskommisjonen, kunne desse oppgåvene ha vorte tidlegare løyste. Ved å motivere og kontrollere personalet betre, kunne ein effektiv administrator i det minste ha sytt for disiplin og orden, jamvel om det ikkje var lett med personalet spreidd kringom i Dhaka, med mange tomme sjefsstillingar og med delvis underernærte funksjonærar.

Generaldirektøren stødde heller ikkje godt nok opp om rådgjevarane. Særleg i den første tida måtte dei åleine freiste å få til samarbeid med sjefar på lågare nivå, og ikkje sjeldan mislykkast det. Dei fekk heller ikkje så mange samarbeidspartnarar som ønskeleg, og somme av desse vart flytta til anna arbeid før opplæringa var fullført.

Oppgradering av lønene i BBS, slik som tilrådd i 1973-rapporten, var eit viktig vilkår for personalutviklinga og dermed for at framgangen i statistikkproduksjonen til slutt kunne byrje. Lønsauken gjorde det lettare både å rekruttere akademikarar utanfrå og å halde på funksjonærar som etter kvart fekk opplæring i utlandet.

Når tilrådinga om å samle personalet i eitt bygg ikkje vart følgd opp, kan styresmaktene snautt lastast for det. Skorten på byggjemateriale var så stor at den statlege byggjeverksemda måtte avgrensast sterkt. Men når det heller ikkje vart sytt for hyller og skap til arkivering, må årsaka først og fremst vere dårleg administrasjon.

Framgangen i både produksjonen og spreinga av den offisielle statistikken var avhengig av at Bangladesh fekk utstyr utanfrå. Men dei tenestemennene som valte utstyret, hadde ei overdrive tru på kva moderne teknologioverføring kunne utrette. Dei ønska nok òg av

prestisjegrunnar mest mogleg avansert utstyr. Bangladesh skulle liggje teknisk like langt framme som sentralbyråa i industrialiserte land. Framgangen i statistikkproduksjonen kunne truleg ha vorte sterkare om mindre moderne datautstyr hadde vorte valt.

Dei FN-organa som skaffa teknisk utstyr til Bangladesh, måtte vel i viss monn bøye seg for krava frå mottakaren. Men utstyr som det var vanskeleg å skaffe delar til, eller som var ømfintleg for avbrott i straumtilførsel, kunne dei ha nekta finansiering av. I det minste kunne dei ha kravd garantiar frå leverandørane om vedlikehald og levering av alle delar som trongs. Når vedkomande FN-organ interesserte seg meir for å finansiere dyrt utstyr enn billege delar (som ikkje var sendt med eller som trongs for seinare vedlikehald) var det kan hende fordi dei fekk 15 prosent av løyvingane til eigne administrative formål.

Den statistiske hjelpeverksemda gjennom FN-systemet var mest effektivt organisert når det gjaldt opplæringa av statistikarar i USA. Når framgangen i statistikkproduksjonen endeleg tok til, var det desse statistikarane som hadde ein stor del av æra for det.

Dei rådgjevarane som FN rekrutterte til Bangladesh, gjorde med få unntak vesentleg nytte for seg, trass i svært vanskelege arbeidstilhøve. Men verksemda deira kunne ha vore betre samordna frå FN si side. Særleg rådgjevarar rekruttert av ulike FN-organ fekk dårleg kontakt med kvarandre, iallfall i den første tida etter at dei kom til landet. Dei rapportane til FN som rådgjevarane måtte lage, kunne og ha vorte betre utnytta. Nye rådgjevarar kunne ha fått ein snøggare start om dei hadde studert desse rapportane. Både FN sentralt og FN-representanten i Dhaka kunne ha vore til større hjelp i så måte. Rådgjevarane kunne òg bli vonbrotne over ikkje å få tilbakemelding om dei mange rapportane som dei måtte levere. Sjølv opplevde eg aldri meir enn å få melding om at rapporten var motteke og i eit tilfelle om at kommentar til innhaldet ville kome seinare, utan at det skjedde.

Dei fleste faste rådgjevarane hadde akademisk utdanning, og ofte røynsler frå arbeid på høgt

nivå med offisiell statistikk i heimlandet. Desse kunne både drive utviklingsarbeid sjølve og rettleie funksjonærene på tilsvarande høge nivå. Funksjonærar i lågare stillingar derimot, som først og fremst utførte sterkt spesialiserte funksjonar, hadde rådgjevarane liten kontakt med. Som regel hadde dei heller ikkje føresetnad for å kunne lære dei opp. Ei betre opplæring av desse kunne ha vorte utført av dugande ikkje-akademikarar med solid røynsle frå tilsvarande arbeid i heimlandet. Men slike rådgjevarar bad ikkje generaldirektøren om å få, og rekrutteringsorgana i FN-systemet tilbød heller ikkje slike spesialistar.

Som korttidsrådgjevar på høgaste nivå, fekk eg av generaldirektøren all støtte som trongs til å gjennomføre oppdraga mine. Til gjengjeld freista eg å gje han råd om forbetringar som lett kunne la seg gjennomføre. Det var mange slike forbetringar som kunne gjerast, jamvel utan større meirkostnad. Det gjaldt grundig feilkontroll, standardisering av innhaldet i publikasjonane (til dømes slik at årstal står i same rekkjefølgje i alle tidsrekkjer og at tal for like mange år bakover blir offentleggjorde i alle tabellar), fullgod korrekturlesing før statistiske publikasjonar vart trykt, offentleggjering av tidspunkta når ulike statistikkresultat kunne ventast levert, trykking av opplysningar på omslaget av kvar publikasjon om andre publikasjonar som tidlegare var utgjevne, utsending av korte meldingar til massemedia og andre

interesserte brukarar om statistikkresultat så snart dei låg føre, osb. Det gjaldt vidare bruk av same grupperingssystem for næring, yrke, varer og andre kjennemerke i all statistikk der dei er relevante, estimering av totaltal for ei næring, vare eller liknande i staden for oppsummering av tal på alle innkomne spørjeskjema, utarbeiding av instruksar eller handbøker for korleis arbeidet skal utførast, og mange andre metodiske eller administrative framsteg som ofte ikkje vart gjorde. Tilrådingar av dette slaget vart gjort både ein og fleire gonger, munnleg eller i rapportane mine. Somme av dei var så seint som i 1982 enno ikkje følgd opp. Grunnen til det var truleg meir skort på administrative evne enn på vilje til å gjennomføre dei.

I lausrivne land i Aust-Europa er vilkåra for å kunne byggje opp ein eigen offisiell statistikk truleg vesentleg betre enn tilfelle var for Bangladesh etter sjølvstendet. Desse landa har fleire kompetente statistikarar og betre føresetnader for å utdanne nye. Men her òg vil nok oppbygginga ta tid, jamvel om hjelp utanfrå vil kunne korte inn tidsromet for gjenopprettinga av lausrivingstapet. Røynsleane frå Bangladesh kan nok ha ei viss interesse for styresmaktene i Aust-Europa, men større lærdom burde FN-systemet kunne dra av dei.

**Referansar**

- Bangladesh Bureau of Statistics: Bangladesh Demographic Survey and Vital Registration Systems. Dhaka January 1986.
- Bangladesh Bureau of Statistics: 1990 Statistical Yearbook of Bangladesh. Dhaka 1990
- Faaland, Just (ed): Aid and Influence. The Case of Bangladesh. The Macmillan Press LTD. Hong Kong 1987.
- Bjerve, Petter Jakob: Report on Reorganization of the Statistical Services in Bangladesh and Establishment and Implementation of a Statistical System for Bangladesh, Dacca/Oslo 1973.
- Bjerve, Petter Jakob: Report on Statistical Policy and Project Review - Bangladesh Bureau of Statistics. Dacca 1976.
- Bjerve, Petter Jakob: Review and Evaluation of BGD/76/008 - Strengthening of Statistical Services. Dacca 1980.
- Bjerve, Petter Jakob: Report on a Midterm Review and Evaluation of Project BGD/76/008: Strengthening of Statistical Services in Bangladesh. Dacca 1982
- Bjerve, Petter Jakob: Teknisk rådgjeving i Pakistan. I Forum for utviklingsstudier, nr. 2, 1991 s. 229-245.
- Selsjord, M. og Skutle, J.: Report on the Statistical Situation in Bangladesh. DERAP, Chr. Michelsens Institutt. Bergen 1972.
- Selsjord, Mikael: Final Report. Bangladesh Bureau of Statistics. Dacca, 10 April 1976.
- Skutle, Johan og Tveite, Per: Problems of Planning and Implementation in Bangladesh. DERAP, Chr. Michelsens Institutt. Bergen 1981.

**Utkommet i serien Rapporter fra Statistisk sentralbyrå  
etter 1. juli 1991 (RAPP)**

*Issued in the series Reports from the Central Bureau of Statistics  
since 1 July 1991 (REP)*

ISSN 0332-8422

- |           |  |          |  |
|-----------|--|----------|--|
| Nr. 91/1A | Natural Resources and the Environment 1990. 1991-150s. 100 kr ISBN 82-537-3558-8   | Nr. 92/1 | Naturressurser og miljø 1991 Energi, luft, fisk, skog, jordbruk, kommunale avløp, avfall, miljøindikatorer Ressursregnskap og analyser. 1992-154s. 100 kr ISBN 82-537-3651-7 |
| - 91/4    | Pasientstatistikk 1989. 1991-72s. 80 kr ISBN 82-537-3047-0   | - 92/1A  | Natural Resources and the Environment 1991. 1992-159s. 100 kr ISBN 82-537-3668-1   |
| - 91/8    | Konsumprisindeksen. 1991-82s. 80 kr ISBN 82-537-3072-1   | - 92/2   | Arne Ljones, Runa Nesbakken, Svein Sandbakken og Asbjørn Aaheim: Energibruk i husholdningene Energiundersøkelsen 1990. 1992-106s. 90 kr ISBN 82-537-3629-0                   |
| - 91/10   | Per Sevaldson: Tallet på innvandrere og deres etterkommere fram mot år 2050. 1991-74s. 60 kr ISBN 82-537-3567-7                            | - 92/3   | Knut Moum (red.): Klima, økonomi og tiltak (KLØKT). 1992-97s. 90 kr ISBN 82-537-3647-9   |
| - 91/11   | Knut A. Magnussen og Jens Stoltenberg: En disaggregert ettermodell for offentlig transport i MODAG/MSG. 1991-42s. 70 kr ISBN 82-537-3568-5 | - 92/4   | Totalregnskap for fiske- og fangstnæringen 1986-1989. 1992-34s. 75 kr ISBN 82-537-3633-9   |
| - 91/12   | Tor Arnt Johnsen: Modell for kraftsektoren. 1991-42s. 70 kr ISBN 82-537-3573-1   | - 92/5   | Tom Granseth: Hotelløkonomi og overnattinger En analyse av sammenhengen mellom hotellenes lønnsomhet og kapasitetsutnyttning mv. 1992-53s. 90 kr ISBN 82-537-3635-5          |
| - 91/13   | Torstein Bye og Tor Arnt Johnsen: Effektivisering av kraftmarkedet. 1991-39s. 70 kr ISBN 82-537-3575-8                                     | - 92/6   | Liv Argel: Informasjonen om Folke- og bolig telling 1990 i massemediene. 1992-68s. 90 kr ISBN 82-537-3645-2  |
| - 91/14   | Skatter og overføringer til private Historisk oversikt over satser mv. Årene 1975-1991. 1991-69s. 80 kr ISBN 82-537-3576-6                 | - 92/7   | Ådne Cappelen, Tor Skoglund og Erik Storm: Samfunnsøkonomiske virkninger av et EF-tilpasset jordbruk. 1992-51s. 75 kr ISBN 82-537-3650-9                                     |
| - 91/15   | Prisnivå på Svalbard 1990. 1991-75s. 60 kr ISBN 82-537-3556-1  | - 92/8   | Finn Gjertsen: Dødelighet ved ulykker 1956-1988. 1992-127s. 100 kr ISBN 82-537-3652-5  |
| - 91/16   | Knut Moum (red.): Husholdningenes sparing Begrepsavklaring, dataproblemer og analyse. 1991-92s. 80 kr ISBN 82-537-3585-5                   | - 92/9   | Kommunehelsetjenesten Årsstatistikk for 1990. 1992-56s. 90 kr ISBN 82-537-3653-3   |
| - 91/18   | Børge Strand: Personlig inntekt, formue og skatt 1980-1989 Rapport fra registerbasert skattestatistikk. 1992-50s. 60 kr ISBN 82-537-3618-5 | - 92/11  | Jan Lyngstad: Økonomiske levekår for barnefamilier og eldre 1970-1986 Under utgivelse  |
| - 91/19   | Arne S. Andersen: Familiesituasjon og økonomi En sammenlikning av husholdningers levestandard. 1992-70s. 80 kr ISBN 82-537-3627-4          | - 92/10  | Pasientstatistikk 1990. 1992-73s. 90 kr ISBN 82-537-3654-1   |
|           |  | - 92/12  | Odd Frank Vaage: Kultur- og mediebruk 1991. 1992-64s. 95 kr ISBN 82-537-3673-8   |

- Nr. 92/13 Offentlig forvaltning i Norge. 1992-72s. 90 kr ISBN 82-537-3674-6
- 92/14 Else Helena Flittig: Folketrygden Utviklingen fra 1967 til 1990 Under utgivelse
- 92/15 Lasse Sigbjørn Stambøl: Flytting og utdanning 1986-1989 Noen resultater fra en undersøkelse av innenlandske flyttinger på landsdelsnivå og utdanning. 1992-73s. 90 kr ISBN 82-537-3682-7
- 92/17 Anne Brendemoen, Solveig Glomsrød og Morten Aaserud: Miljøkostnader i makroperspektiv Under utgivelse
- Nr. 92/18 Ida Skogvoll: Folke- og bolig telling 1990 Dokumentasjon av kontroll- og opprettingsregler for skjemakjennermerker Under utgivelse
- 92/19 Ida Skogvoll: Folke- og bolig telling 1990 Dokumentasjon av kodeoppbygget i Folke- og bolig telling 1990 Under utgivelse
- 92/20 Tor Arnt Johnsen: Ressursbruk og produksjon i kraftsektoren. 1992-35s. 75 kr ISBN 82-537-3696-7
- 92/21 Kurt Åge Wass: Prisindeks for ny enebolig. 1992-43s. 75 kr ISBN 82-537-3734-3

Pris kr 75,00

Publikasjonen kjem ut i kommisjon hos Akademika - avdeling  
for offentlege publikasjonar, Oslo, og er til sals hos alle bokhandlarar. 9



788253 736839

ISBN 82-537-3683-5  
ISSN 0332-8422