نحو بلديّات أكثر فعاليّة

حملة بلديّات بالواجهة

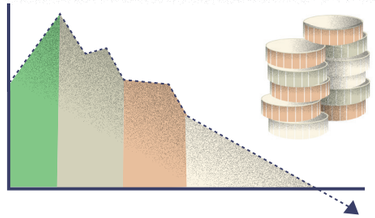
نحن
NAHNOO

(+961) 1 280474
info@nahnoo.org
nahnoo@facebook

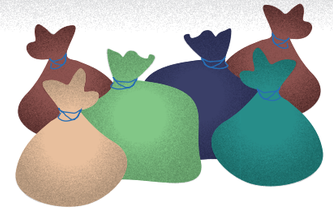
@NahnooLeb)/X
@nahnoolb
www.nahnoo.org

شهد لبنان في العقد الأخير أزمات متتالية وضعت البلديّات أكثر من أي وقتٍ سبق في الواجهة مع المواطن الذي بات يعوّل عليها أكثر وأكثر لمساندته، ويتوقّع منها تلبية حاجاته في حين هي الأخرى تقاوم من لحم الحيّ.

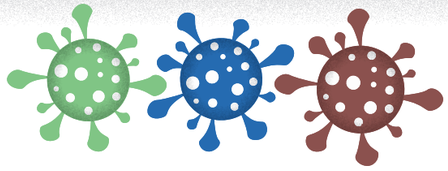
فبدءاً من أزمة النازحين السوريّين المستمرّة حتّى يومنا هذا منذ العام 2011 وما ترتّب عنها من ضغط على البنى التحتيّة وارتفاع في وتيرة خدمات النظافة ورفع النفايات، فضلاً عن التوتّرات بين المجتمعات المحلّيّة المضيفة ومجتمعات النازحين التي توزّعت على مختلف المناطق، وخصوصاً تلك التي هي أصلاً غير مكتفية وتعاني من ضعف انمائي، دون أي أفق لحلّ قريب



ومن ثمّ الأزمة الماليّة والاقتصاديّة التي تجلّت في العام 2019 ودفعت بالبلديّات الى التشبيك مع المجتمعات المحلّيّة والانخراط في العمل على تأمين الأمن الغذائي والإجتماعي ومحاربة شبح الجوع والعوز الذي طال نسبة كبيرة من الشعب اللّبناني



فأزمة النفايات الصلبة التي تفاقمت في العام 2015 ووضعت البلديّات في حالة إرباك لإيجاد الحلول للنفايات المنتشرة في أرجاء البلدات؛



وصولاً الى جائحة كوفيد-19 التي ظهرت في العام 2020 وما رافقها من تشكيل لجان مشتركة والعمل على تأمين الرعاية والخدمات الصحّيّة

وغيرها من الأزمات التي كان آخرها الزلازل والهزّات الأرضيّة التي شهدتها المنطقة في شباط 2023 ووضعت البلديّات أمام مسؤوليّة السلامة العامّة والكشف على الأبنية المتصدّعة.

كلّ ذلك وقد فقدت واردات البلديّات قيمتها جرّاء انهيار العملة الوطنيّة حتّى اصبحت بلديّات عديدة غير آبهة بحصولها على عائداتها من الصندوق البلدي المستقلّ أو القيام بجمع الرسوم المباشرة لحين تعديل القوانين الراعية لعمليّات الصرف والجباية، ناهيك عن تلك التي انحلّت أو استقال مجلسها.

والسؤال الذي يطرح نفسه يتمحور حول قدرة البلديّات على الاستجابة وحمل أعباء هذه المسؤوليّات. ما هي المشاكل التي تواجهها بشكلّ يحدّ من فعاليّتها ويعيق عملها الميداني؟ وما هي العوامل التي ساهمت في ظهور بلديّات غير متمكّنة وغير فاعلة؟ وأخيراً، كيف يمكن معالجة هذه المشاكل وتمكين البلديّات وتحسين آدائها؟

للإجابة على ذلك، قامت جمعيّة نحن بدراسة قابلت خلالها 72 منتخباً من المجالس البلديّة من رؤساء بلديّات وإتّحادات وبعض أعضاء المجالس البلديّة بين تشرين الثاني 2021 وتشرين الثاني 2022. وتخلّلت هذه المقابلات أسئلة مفتوحة شبه منظّمة حول العمل البلدي في لبنان. راعت هذه العيّنة التنوّع البلدي من حيث التوزيع الجغرافي وحجم المجلس البلدي والانتماء السياسي والطائفي وذلك لأغراض التحليل النوعي. كما تمّت مراجعة النصوص القانونيّة المرتبطة بالعمل البلدي، فضلاً عن دراسة تحليليّة للصندوق البلدي المستقلّ من حيث توزيع العائدات والصيغة المعتمدة لتحديد عائدات كلّ من البلديّات واتّحادات البلديّات.

بموازاة ذلك، تمّ العمل على جمع بعض البيانات الكميّة والنوعيّة المرتبطة بالمناطق وإظهارها من خلال الخرائط والرسوم البيانيّة

وقد تبيّن أنّ مشاكل العمل البلدي تبدأ من عمليّة التشكيل غير المدروس للبلديّات واتّحاداتها حيث أنّها أدّت الى إضعاف القطاع البلدي برمّته، بالإضافة الى محدوديّة الإستقلال الإداري والمالي للبلديّات نتيجة البيروقراطيّة الإداريّة المملّة وعدم الاستحصال على عائدات الصندوق البلدي المستقلّ في الوقت المحدّد وبالقيمة المحدّدة وغياب كلّ أشكال الشفافيّة في ما يتعلّق بهذا الصندوق، وصولاً الى المشاكل المرتبطة بصحّية التمثيل وأدوات المراقبة والمحاسبة والمشاركة، وغيرها من المشاكل المتعدّدة والمتشعّبة.

كلّ ذلك يحدّ من فعاليّة البلديّات كسلطات محلّيّة ووحدات تنمويّة، ويؤثّر على حياة المواطن. فتتفاقم بذلك عدم ثقة المجتمعات المحلّيّة بالسلطات اللّامركزيّة والمركزيّة على حدّ سواء بشكلٍ يخلّ بالاستقرار الاقتصادي والأمني والاجتماعي من جهة ويزيد أعداد المهاجرين والمغتربين من جهة أخرى.

بموازاة ذلك، يتزايد الحديث عن اللّامركزيّة السياسيّة تارةً واللّامركزيّة الإداريّة الموسّعة تارةً أخرى وغيرهما من أشكال اللّامركزيّة، كما في كلّ مرّة يشهد فيها لبنان أزمة سياسيّة منذ سبعينيّات القرن الماضي، حتّى أنّها كانت شعاراً انتخابيّاً رنّاناً للعديد من السياسيّين قبيل الانتخابات النيابيّة في العام 2022، فباتت هي الغاية المنشودة وليست الأداة التنمويّة. والمفارقة ليس أن في أي من الطروحات التفات جوهري لمشاكل البلديّات أو حتّى رؤية موحّدة للعمل البلدي تقوم أوّلاً على البعد التنموي وتراعي الخصائص الجغرافيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، أقلّه كخطوة استباقيّة أو انتقاليّة أو حتّى مبدئيّة لأي نظام لا مركزي جديد. فالبلديّات تمثّل أصغر وحدة ادارية في لبنان ومظهر اللامركزيّة الإداريّة الوحيدة فيه، وهي مكبّلة وضعيفة وغير متمكّنة، ما يعني أنّ اعتماد أي نظام لامركزي جديد لن يكون مجدياً ما لم تتمّ معالجة المشاكل وفقاً لمبدأ الأصغريّة.

مشاكل في مورفولوجيا البلديّات والاتّحادات

- التكاثر البلدي: غياب معايير واضحة وفعّالة لاستحداث بلديّات واتّحادات بلديّات
- وجود اعتبارات اخرى في عمليّة تشكيل البلديّات واتّحادات البلديّات

مشاكل في الوظيفة البلديّة

- إستقلال إداري محدود وروتين إداري مرهق.
- قانون محاسبة غير موحّد: استنسابية في تطبيق المادّة 105 من المرسوم رقم 5595\1982 (رقابة المراقب المالي وديوان المحاسبة).
- تعدّي على صلاحيّات البلديّات وتداخلها مع صلاحيّات السلطة المركزيّة.
- ضعف فعاليّة أسس توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقلّ وعدم اصول البلديّات عليها في الوقت المحدّد
- ضعف الجباية
- ضعف في المكننة وقلّة اعتماد الرقمنة
- ضعف الكفاءات في المجالس البلديّة
- ضعف صحّيّة التمثيل المحلّي
- محدوديّة أدوات المحاسبة والمشاركة التي يملكها المجتمع المحلّي
- مشاكل المجلس البلدي الداخليّة

لذا، وبعد تحليل المعطيات والبيانات واستخراج توصيّات عدّة في كلّ من العناوين التالية:

- في هيكليّة اللّامركزيّة وشكلها
- في اللاحصريّة والبيروقراطيّة الإداريّة
- في الشفافيّة
- في المحاسبة والرقابة
- في الهيكليّة الاداريّة للبلديّات والاتّحادات ونظام الموظفّين
- في الإنتخابات البلديّة
- في ماليّة البلديّات والاتّحادات
- في التنظيم المدني واستخدام الأراضي والمشاريع والخدمات
- في المشاركة المجتمعيّة
- في التشريع
- أمور أخرى

تمّت صياغة مقترح قانون لتعزيز فعاليّة العمل البلدي من خلال:

- تفعيل عمل البلديات
- تحسين وسائل عمل اللامركزية الإدارية
- مأسسة الهيئات المحلية
- تحقيق الكفاءة في العمل
- إتاحة المساءلة على أكمل وجه
- إقامة الشفافية والحكم الرشيد

يقوم مقترح القانون على ما يلي:

- مبادىء الحوكمة الرشيدة،
- مبدأ حريّة وسيادة البلديّات،
- مبدأ التشاركيّة مع الجهات المركزيّة واللامركزيّة،
- انشاء مجلس أعلى تنحصر مهامه بالقضايا الأساسيّة ويكون منظّماً وضابطاً للعمل البلدي،
- احداث وزارة الادارات المحليّة والحاق المديريّة العامّة للادارات والمجالس المحليّة بها،
- اعتماد البلديّات واتحاداتها كتقسيم الزامي يسود على كل الأراضي اللبنانيّة،
- النص على تأليف الهيئات المحليّة بالانتخاب حيث تُنتخب المجالس البلديّة وفق نظام اللائحة المغلقة،
- تمثيل السكّان وفق شروط ونسب معيّنة،
- تحقيق استقلاليّة الصندوق البلدي المستقل وانتظام توزيع عائداته،
- الغاء الرقابات المسبقة والاستعاضة عنها برقابة لاحقة والنص على الرقابة الداخليّة والتدقيق الداخلي، واخضاع كل البلديّات لتدقيق ديوان المحاسبة المؤخّرة، ولمجلس الخدمة المدنيّة، واخضاع السلطة التقريريّة والتنفيذيّة في البلديّات لرقابة التفتيش المركزي،
- إحداث التعاون اللامركزي والمركزي،
- ضبط العلاقات الخارجيّة وتنظيم الهبات مركزيّاً،
- انشاء منصّة الكترونيّة مركزيّة تُنشر عليها المعلومات الهامّة المتعلّقة بالادارات المحليّة،
- اقامة الديموقراطيّة التشاركيّة عبر اشراك السكّان بالقرارات المتّخذة كإتاحة تقديم آرائهم وبيان تطلعاتهم واستفتائهم وعقد جلسات علنيّة معهم.

ويتألّف من ٩٨ مادّة و٨ أبواب، وكلّ باب من عدّة فصول كما يلي:

الباب الاوّل:
أحكام ومبادئ أساسيّة

الفصل الأوّل: الأحكام العامّة

- المادّة الأوّلى: تعاريف

الفصل الثاني: مبادئ اللّامركزيّة الإداريّة

- المادّة 2: مبدأ حرّية ومشروعيّة الإدارة
- المادّة 3: الإلتزام والضوابط
- المادّة 4: الإستقلاليّة والنفاذ
- المادّة 5: الحوكمة الرشيدة

الفصل الثالث: الإنشاء والإطار المؤسّسي

- المادّة 6: إنشاء وزارة الإدارات المحلّية
- المادّة 7: إنشاء البلديّات
- المادّة 8: تحديد النطاق البلدي
- المادّة 9: إنشاء إتّحادات البلديّات
- المادّة 10: المجلس الأعلى للإدارات المحلّية

الباب الثاني:
تشكيل مجالس الهيئات المحلّية

الفصل الأوّل: تشكيل البلديّات

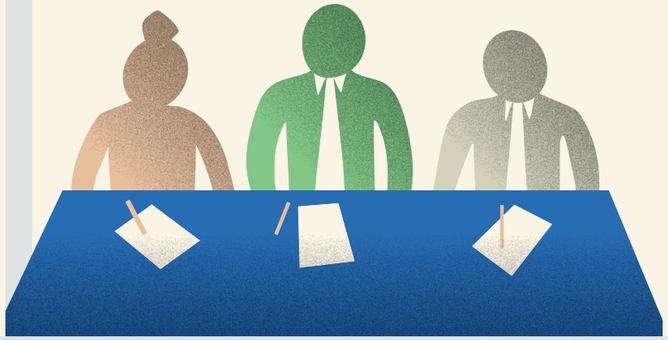
- المادّة 11: تأليف أجهزة البلديّة
- المادّة 12: نظام الإنتخاب
- المادّة 13: إجراءات الإنتخابات
- المادّة 14: حقّ الإقتراع
- المادّة 15: في الحرمان من حقّ الاقتراع
- المادّة 16: الترشيح لعضويّة البلديّة
- المادّة 17: التمانع وفقدان الأهليّة
- المادّة 18: حالات مانعة للعضويّة
- المادّة 19: في حالات التمانع الخاصّة
- المادّة 20: الفوز في الانتخابات
- المادّة 21: شغور رئاسة البلديّة او عضويّة مجلسها
- المادّة 22: الطعن في صحّة الانتخابات البلديّة
- المادّة 23: حلّ المجلس البلدي وإعادة انتخابه
- المادّة 24: استقالة وإقالة الرئيس او نائبه او العضو البلدي
- المادّة 25: صلاحيّات نائب الرئيس عند شغور مركز الرئاسة
- المادّة 26: تعويضات رئيس البلدية ونائبه

الفصل الثاني: تشكيل الإتّحادات

- المادّة 27: أجهزة الإتّحاد
- المادّة 28: نزع الثقة
- المادّة 29: استقالة وإقالة الرئيس او نائبه او العضو البلدي
- المادّة 30: الشغور

الفصل الثالث: تشكيل المجلس الأعلى

- المادّة 31: تكوين المجلس الأعلى للإدارات المحلّية



الباب الثالث: الإدارة

الفصل الأوّل: إدارة البلديّة

- المادّة 32: الدعوة إلى إجتماعات المجلس
- المادّة 33: النصاب والمناقشات
- المادّة 34: نظام الجلسات
- المادّة 35: صدور قرارات المجلس البلدي
- المادّة 36: سجل تدوين القرارات
- المادّة 37: تنظيم محاضر الجلسات
- المادّة 38: انتخاب اللّجان البلديّة
- المادّة 39: نفاذ قرارات المجلس البلدي
- المادّة 40: إدارة السلطة التنفيذيّة
- المادّة 41: انشاء الوحدات الإداريّة
- المادّة 42: الشرطة البلديّة

الفصل الثاني: إدارة الإتّحادات

- المادّة 43: إصدار ونفاذ القرارات
- المادّة 44: دور رئيس مجلس الاتّحاد
- المادّة 45: تعويضات لرئيس مجلس الاتّحاد ونائبه

الفصل الثالث: إدارة المجلس الأعلى

- المادّة 46: الإجتماعات
- المادّة 47: العمل التنفيذي

الباب الرابع: **الصلاحيّات**

الفصل الأوّل: صلاحيّات البلديّات

- المادّة 48: اختصاص المجلس البلدي وتوصيّاته
- المادّة 49: تعداد بعض صلاحيّات المجلس البلدي
- المادّة 50: صلاحيّة المجلس البلدي في انشاء او ادارة بعض المشاريع
- المادّة 51: استعمال الاملاك العموميّة البلديّة
- المادّة 52: تعداد بعض اختصاصات رئيس البلديّة
- المادّة 53: صلاحيّة رئيس البلديّة في موضوع الاملاك العامة البلديّة

الفصل الثاني: صلاحيّات الإتّحادات

- المادّة 54: صلاحيّات مجلس الإتّحاد
- المادّة 55: صلاحيّات الجهاز الهندسي والصحّي
- المادّة 56: صلاحيّات الجهاز الاداري والمالي
- المادّة 57: صلاحيّات جهاز الشرطة

الفصل الثالث: صلاحيّات المجلس الأعلى

- المادّة 58: إختصاص المجلس الأعلى

الباب الخامس: **الماليّة**

الفصل الأوّل: ماليّة البلديّات

- المادّة 59: الموازنة البلديّة
- المادّة 60: تكوين ماليّة البلديّات
- الفصل الثاني: ماليّة الإتّحادات
- المادّة 61: موازنة الإتّحاد
- المادّة 62: تكوين ماليّة الاتّحاد

الفصل الثالث: ماليّة المجلس الأعلى

- المادّة 63: موازنة المجلس الأعلى
- المادّة 64: إيرادات المجلس الأعلى

الفصل الرابع: الصندوق البلدي المستقلّ

- المادّة 65: الصندوق البلدي المستقلّ

الباب السادس: **الرقابة**

الفصل الأوّل: الرقابة الداخليّة

- المادّة 66: إعتماد النظام

الفصل الثاني: الرقابة الاداريّة

- المادّة 67: سلطات الرقابة الاداريّة
- المادّة 68: القرارات غير الخاضعة للتصديق ولإعادة النظر
- المادّة 69: المسائل الخاضعة لطلب إعادة النظر من قبل القائمقام
- المادّة 70: القرارات الخاضعة لإمكانيّة طلب إعادة نظر من قبل المحافظ
- المادّة 71: القرارات الخاضعة لتصديق وزير الإدارات المحلّية
- المادّة 72: ارجاء تنفيذ القرار البلدي

الفصل الثالث: الرقابات الخارجيّة

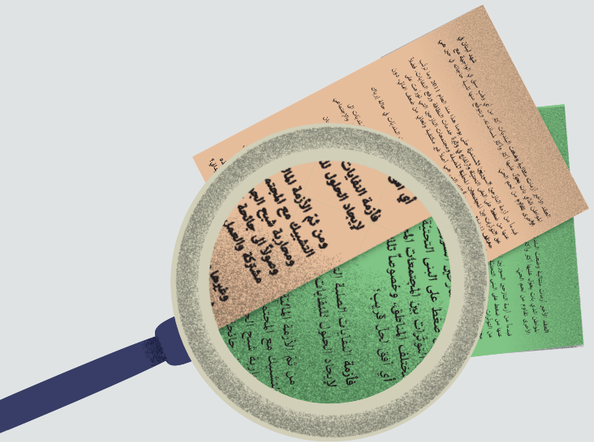
- المادّة 73: المصالحات
- المادّة 74: رقابة ديوان المحاسبة
- المادّة 75: رقابة التفتيش المركزي
- المادّة 76: رقابة التنظيم المدني
- المادّة 77: رقابة مجلس الخدمة المدنيّة

الفصل الرابع: المراقب العام

- المادّة 78: خضوع الاعمال الماليّة لسلطة المراقب العام
- المادّة 79: شروط تعيين المراقب العام
- المادّة 80: صلاحيّات المراقب العام

الفصل الخامس: الملاحقات التأديبيّة والجزائيّة

- المادّة 81: المسؤوليّة المسلكيّة
- المادّة 82: الملاحقة الجزائيّة



SECTION VII:
PARTICIPATORY DEMOCRACY AND COOPERATION AT THE INTERNAL AND EXTERNAL AS WELL AS CENTRALIZED AND DECENTRALIZED LEVELS

Chapter I: Centralized Digital Platform

- Article 83: Creation of a Centralized Digital Platform

Chapter II: Apprenticeship and Training

- Article 84: Right to Training
- Article 85: Guidance for Local Administrations

Chapter III: Participation of Citizens and Residents

- Article 86: Development Programs
- Article 87: Referendums
- Article 88: Transparency
- Article 89: Consultative Meetings
- Article 90: Dissemination

Chapter IV: Centralized and Decentralized Cooperation

- Article 91: Decentralized Partnerships and Cooperation
- Article 92: Centralized Cooperation
- Article 93: Disagreements between Local Administrations

Chapter V: External Relations

- Article 94: Agreements with External Parties
- Article 95: Regulating Grants and Agreements

SECTION VIII:
GENERAL FINAL PROVISIONS

Chapter I: Lawsuits

- Article 96: On Lawsuits

Chapter II: Enforcement

- Article 97: Revocation of Contrary Provisions
- Article 98: Publication and Entry into Force

Municipalities at the Forefront aims to strengthen the role of municipalities in Lebanon by developing municipal laws. The campaign includes civil associations, activists and academics.

Administrative decentralization and municipal work in Lebanon

الباب السابع:
الديمقراطيّة التشاركيّة والتعاون المركزي واللّامركزي الداخلي والخارجي

الفصل الأوّل: في المنصة الإلكترونية المركزية

- المادّة 83: إنشاء منصة إلكترونية مركزية

الفصل الثاني: التمهين والتدريب

- المادّة 84: الحق في التدريب
- المادّة 85: توجيه الإدارات المحلية

الفصل الثالث: مشاركة المواطنين والسكّان

- المادّة 86: برامج التنمية
- المادّة 87: الإستفتاء
- المادّة 88: الشفافية
- المادّة 89: اللقاءات التشاورية
- المادّة 90: النشر

الفصل الرابع: التعاون المركزي واللّامركزي

- المادّة 91: الشراكة والتعاون اللّامركزي
- المادّة 92: التعاون المركزي
- المادّة 93: الخلافات بين الإدارات المحلّية

الفصل الخامس :العلاقات الخارجيّة

- المادّة 94: الإتّفاقات مع الجهات الخارجيّة
- المادّة 95: ضبط الهبات والإتّفاقيّات

الباب الثامن:
أحكام عامّة ختاميّة

الفصل الأوّل: الدعاوى

- المادّة 96: في الدعاوى

الفصل الثاني: النفاذ

- المادّة 97: الغاء الأحكام المخالفة
- المادّة 98: النشر والنفاذ

حملة بلديات بالواجهة
تهدف إلى تعزيز دور البلديات في لبنان من خلال تطوير القوانين البلدية الحالية. تشمل الحملة جمعيات مدنية ونشطاء وأكاديميين.

اللامركزيّة الإداريّة والعمل البلدي في لبنان

SECTION IV: **POWERS**

Chapter I: Powers of Municipalities

- Article 48: Jurisdiction and Scope of the Municipal Council
- Article 49: Certain Prerogatives of the Municipal Council
- Article 50: Municipal Council's Power to Launch or Manage Certain Projects
- Article 51: Use of Public Municipal Properties
- Article 52: Certain Powers of the Municipal Council President
- Article 53: Powers of the Municipal Council President Related to Public Municipal Properties

Chapter II: Powers of Municipal Unions

- Article 54: Powers of the Municipal Union Council
- Article 55: Powers of the Engineering and Health Department
- Article 56: Powers of the Administrative and Financial Department
- Article 57: Powers of the Police Department

Chapter III: Powers of the Higher Council

- Article 58: Jurisdiction of the Higher Council

SECTION V: **FINANCES**

Chapter I: Municipality Finances

- Article 59: Municipality Budget
- Article 60: Composition of Municipality Finances

Chapter II: Municipal Union Finances

- Article 61: Municipal Union Budget
- Article 62: Composition of Municipal Union Finances

Chapter III: Higher Council Finances

- Article 63: Higher Council Budget
- Article 64: Higher Council Revenues

Chapter IV: Independent Municipal Fund

- Article 65: Independent Municipal Fund

SECTION VI: **OVERSIGHT**

Chapter I: Internal Oversight

- Article 66: Oversight System Adoption

Chapter II: Administrative Oversight

- Article 67: Administrative Oversight Authorities
- Article 68: Decisions Not Subject to Ratification and Reconsideration
- Article 69: Issues Subject to Reconsideration by the Qaymaqam
- Article 70: Decisions Subject to Reconsideration by the Governor
- Article 71: Decisions Subject to Ratification by the Minister of Local Administrations
- Article 72: Postponement of the Implementation of Municipal Decisions

Chapter III: External Oversight

- Article 73: Reconciliation
- Article 74: Oversight by the Court of Audit
- Article 75: Oversight by the Central Inspection
- Article 76: Oversight by the Directorate-General of Urban Planning
- Article 77: Oversight by the Civil Service Board

Chapter IV: General Comptroller

- Article 78: General Comptroller's Oversight of Financial Activities
- Article 79: Criteria for Appointing the General Comptroller
- Article 80: Powers of the General Comptroller

Chapter V: Disciplinary and Penal Sanctions

- Article 81: Disciplinary Responsibility
- Article 82: Penal Prosecution

THE DRAFT LAW INCLUDES 98 ARTICLES AND 8 SECTIONS, AND EACH SECTION CONTAINS SEVERAL CHAPTERS, AS FOLLOWS:

SECTION I: BASIC PROVISIONS AND PRINCIPLES

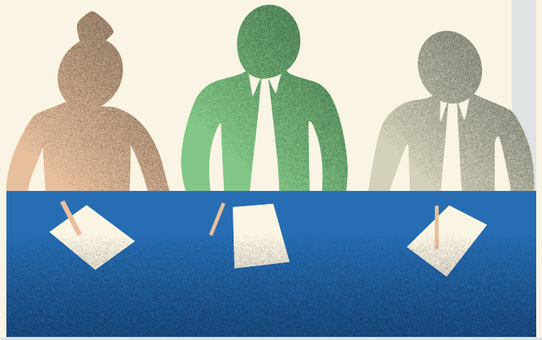
Chapter I: General Provisions
- Article 1: Definitions

Chapter II: Administrative Decentralization Principles
- Article 2: Freedom and Legitimacy of Administration
- Article 3: Commitment and Rules
- Article 4: Independence and Enforcement
- Article 5: Good Governance

Chapter III: Establishment and Institutional Framework
- Article 6: Establishment of the Ministry of Local Administrations
- Article 7: Formation of Municipalities
- Article 8: Determining Municipal Jurisdictions
- Article 9: Formation of Municipal Unions
- Article 10: Higher Council for Local Administrations

SECTION II: FORMATION OF LOCAL AUTHORITY COUNCILS

Chapter I: Formation of Municipalities
- Article 11: Establishing Municipal Departments
- Article 12: Electoral System
- Article 13: Electoral Process
- Article 14: Right to Vote
- Article 15: Denial of the Right to Vote
- Article 16: Running for Municipal Elections
- Article 17: Conflict of Interest and Non-eligibility
- Article18 : Non-eligibility for Membership
- Article 19: Special Cases of Conflict of Interest
- Article 20: Winning the Elections
- Article 21: Vacancies in the Presidency or Membership of the Municipal Council
- Article 22: Appealing Municipal Election Results
- Article 23: Dissolving and Re-electing the Municipal Council
- Article 24: Resignation and Dismissal of a Municipal Council President, Vice-President or Member
- Article 25: Prerogatives of the Vice-President if the Presidency Becomes Vacant
- Article 26: Remuneration of the President and Vice-President of the Municipal Council



SECTION III: ADMINISTRATION

Chapter I: Municipal Administration
- Article 32: Convening Council Meetings
- Article 33: Quorum and Deliberations
- Article 34: Meeting Rules
- Article 35: Issuance of Municipal Council Decisions
- Article 36: Decision Schedule
- Article 37: Drafting Meeting Minutes
- Article 38: Election of Municipal Committees
- Article 39: Enforcement of Municipal Council Decisions
- Article 40: Executive Authority Administration
- Article 41: Formation of Administrative Units
- Article 42: Municipal Police

Chapter II: Administration of Municipal Unions
- Article 43: Issuance and Enforcement of Decisions
- Article 44: Role of the Municipal Council President
- Article 45: Remuneration of the President and Vice-President of the Municipal Union

Chapter III: Administration of the Higher Council
- Article 46: Meetings
- Article 47: Executive Work

THEREFORE, BASED ON THE ANALYSIS OF THE DATA AND THE RECOMMENDATIONS MADE IN THE FOLLOWING AREAS:

- Structure and form of decentralization;
- Non-exclusivity and administrative bureaucracy;
- Transparency;
- Accountability and oversight;
- Administrative structure and staff regulations of municipalities and municipal unions;
- Municipal elections;
- Finances of municipalities and municipal unions;
- Urban planning, land use, projects and services;
- Community engagement;
- Legislation; and
- Several other aspects

A DRAFT LAW HAS BEEN PROPOSED TO ENHANCE THE EFFICIENCY OF MUNICIPAL WORK BY:

- Reinvigorating municipal work;
- Improving the mechanisms of administrative decentralization;
- Institutionalizing local authorities;
- Ensuring the efficiency of municipal work;
- Enabling full accountability; and
- Ensuring transparency and good governance.

THE DRAFT LAW IS BASED ON THE FOLLOWING PRINCIPLES:

- Good governance;
- Freedom and sovereignty of municipalities;
- Partnership between central and decentralized authorities;
- Form a higher council tasked with handling major issues and regulating municipal work;
- Establish a ministry for local administrations and place the Directorate-General of Local Administrations and Councils under its mandate;
- Adopt municipalities and municipal unions as a mandatory administrative division across all Lebanese territories;
- Establish elected local authorities, whereby municipal councils are elected based on the closed list system;
- Represent the local population based on specific criteria and percentages;
- Ensure the independence and fair distribution of the revenues of the Independent Municipal Fund;
- Abolish prior oversight and replace it with subsequent oversight; ensure internal oversight and audits; subject all municipalities to subsequent oversight by the Court of Audit and the Civil Service Board; and subject the decision-making and executive authorities of municipalities to the oversight of the Central Inspection;
- Ensure centralized and decentralized cooperation;
- Regulate external relations and organized grants at the central level;
- Establish a centralized digital platform for publishing important information on local administrations; and
- Adopt participatory democracy by engaging local communities in the decision-making process, enabling people to express their views and aspirations, conducting surveys and holding public sessions with citizens.

To answer these questions, Nahnoo conducted a study in which it interviewed 72 elected municipal council officials, including heads of municipalities and municipal unions and some council members, between November 2021 and November 2022. The interviews included semi-structured, open-ended questions about municipal work in Lebanon. The sample reflects the diversity of municipalities in Lebanon, in terms of geographic distribution, the size of the municipal council and members' political and sectarian affiliations for the purposes of undertaking a qualitative assessment. Nahnoo also reviewed the legal texts on municipal work and carried out an analytical study on the Independent Municipal Fund, which looked into the revenue distribution mechanism and the process of determining the revenues of each municipality and municipal union. Furthermore, quantitative and qualitative data was collected on each region and was displayed in the form of maps and charts.

The study shows that the first problem impeding municipal work is the inadequate formation of municipalities and municipal unions which has undermine the entire municipal sector. The second problem is municipalities' limited administrative and financial independence, due to the state's burdensome bureaucratic processes, the failure to disburse revenues from the Independent Municipal Fund on time and according to the specified amounts, the lack of transparency in the Fund's operations, as well as issues related to the legitimacy of representation, oversight, accountability and participation mechanisms and many other complex problems.

All of these problems are eroding the efficiency of municipalities as local authorities responsible for development and affect the lives of citizens. As a result, local communities are losing their trust in both decentralized and central authorities, which undermines the country's economic, security and social stability and increases the number of Lebanese immigrants and expatriates.

Meanwhile, there are increasing demands for different forms of decentralizations, from political decentralization to expanded administrative decentralization. This has been the case with every new crisis in Lebanon since the 1970s, with some politicians even using decentralization as a slogan for their campaigns in the 2022 parliamentary elections. In fact, decentralization has become an end in and of itself, rather than a means to achieve development. None of the proposals put forward include an in-depth analysis of the needs of municipalities or even a unified vision for municipal work, based first and foremost on the development aspect and taking into consideration geographic, economic and social characteristics, at least as a precursory, transitional or even essential step in designing any new decentralized system. Municipalities are the smallest decentralized unit and decentralized authority in Lebanon, but they are restricted, weakened and unempowered. This means that any new decentralized system will not be efficient unless those problems are addressed first at the smaller level.

PROBLEMS RELATED TO THE MORPHOLOGY OF MUNICIPALITIES AND MUNICIPAL UNIONS

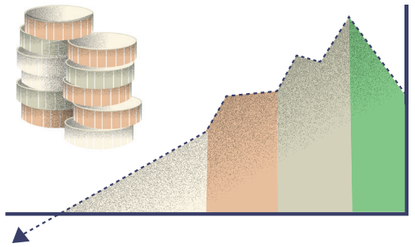
- The multitude of municipalities: Lack of clear and efficient criteria for establishing municipalities and municipal unions
- Other considerations in the establishment of municipalities and municipal unions

PROBLEMS RELATED TO THE MUNICIPAL FUNCTIONS

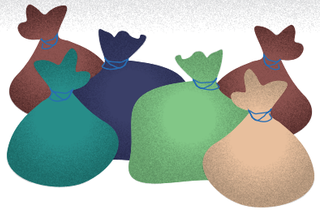
- Limited administrative independence and burdensome bureacratic processes
- Non-standardized accounting law: Discretionary implementation of Article 105 of Decree No. 5595 of 1982 (oversight by the financial comptroller and the Court of Audit)
- Encroachment on the powers of municipalities and overlap with central government functions
- Inefficieny and delays in the distribution of Independent Municipal Fund revenues
- Poor collection
- Insufficient automation and digitization
- Insufficient competencies in municipal councils
- Inadequate local representation
- Limited accountability and participation by the local community
- Internal municipal council problems

Throughout the past decade, Lebanon has witnessed a series of crises that have placed municipalities at the very forefront of public debate. Today, citizens are increasingly reliant on municipalities to meet their needs, while municipalities themselves are struggling to survive.

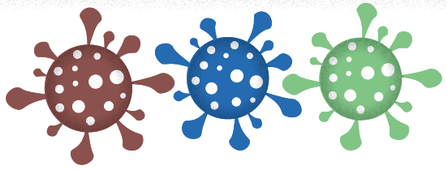
Since 2011, Lebanon has been bearing the brunt of the Syrian refugee crisis, which has placed immense pressure on the country's infrastructure and caused a significant rise in demand on cleaning and waste collection services. In addition, the crisis has led to tensions between host communities and refugee groups across the country, especially in areas where the local population had already been underprivileged and suffering from poor development. And yet, no solutions seem to be on the horizon...



Making matters worse, the financial and economic crisis that reached its breaking point in 2019 pushed municipalities to collaborate with local communities to try and ensure people's food and social security and ward off the threat of hunger and poverty that affected a significant portion of Lebanon's population.



In addition, the solid waste crisis that came to light in 2015 wreaked havoc on municipalities as they tried to find solutions for the garbage accumulating in their streets.



In 2020, with the spread of the COVID-19 pandemic, municipalities also had to form joint committees and provide healthcare services.

This is in addition to many other crises, the most recent of which was the devastating earthquake that hit the region in February 2023 and its aftershocks, which forced municipalities to ensure public safety and survey damaged buildings.

To add insult to injury, municipalities lost a large share of their revenues due to the devaluation of the national currency. In fact, many municipalities are no longer concerned about whether or not they collect their revenues from the Independent Municipal Fund or directly from citizens through fees, until the laws governing exchange rates and collection are amended, while several municipal councils have been dissolved or have resigned.

The main question now is whether municipalities will be able to cope with this situation and assume these responsibilities. What are the challenges reducing municipalities' efficiency and impeding their work? What are the factors that have led to inefficient or inactive municipalities? And lastly, how can these challenges be addressed to empower municipalities and improve their performance?

Towards More Efficient Municipalities

Municipalities at the Forefront Campaign

NAHNOO

(+961) 1 280474
info@nahnoo.org
nahnoo@facebook

@NahnooLeb)/X
@nahnoolb
www.nahnoo.org