

Waldemar Polak

Gdańska Wyższa Szkoła Administracji

ZASADNICZE MOTYWY PODEJMOWANIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W POLSCE PRZEZ INWESTORÓW ZAGRANICZNYCH

1. Wstęp

Podejmowanie inwestycji w konkretnym kraju wymaga i wynika z kalkulacji zysków i strat przedsiębiorstwa i nie zawsze musi być zgodne z interesami tego kraju. Warunkuje je wiele czynników o charakterze politycznym, gospodarczym, technologicznym. Inwestorzy unikają krajów niestabilnych politycznie, w których ryzyko polityczne jest wysokie, o nieregularnym i niejasnym systemie prawnym i krajów, w których zasady prowadzenia działalności gospodarczej nie są jasno określone i respektowane. Warunkami podjęcia inwestycji, które muszą być przestrzegane, są: ogólna atrakcyjność gospodarcza kraju wsparta przez stabilny i trwały system polityczno-gospodarczy nienarażony na wstrząsy i nieprzewidziane sytuacje.

Poznanie motywów oraz barier inwestorów podejmujących działalność zagraniczną w Polsce pozwala na zaznajomienie się z opinią i oceną inwestorów zagranicznych odnośnie do polskiej gospodarki i niesie odpowiedź na pytanie, co jest atrakcyjne w naszym kraju, a co zniechęca czy też utrudnia przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Wyływające z tych badań wnioski mogą pomóc w opracowaniu odpowiednich działań w celu zapewnienia atrakcyjności inwestycyjnej i tworzenia korzystnego klimatu dla lokowania kapitału w Polsce. Można też ocenić, czy i w jaki sposób zmieniają się warunki przyciągania jak najwięcej BIZ przez nasz kraj.

2. Główne czynniki inwestowania w Polsce przez podmioty zagraniczne

W latach 1999-2000 W. Karaszewski przeprowadził badania ankietowe związane z działalnością gospodarczą inwestorów zagranicznych w Polsce. Przedmiotem

badan były motywy podjęcia tej działalności, związane z nią oczekiwania i stopień spełnienia tych oczekiwań. Badania były prowadzone z podziałem na grupę największych inwestorów zagranicznych w Polsce oraz tzw. grupę regionalną (z województw: bydgoskiego, toruńskiego, włocławskiego) o kapitale zakładowym poniżej 1 mld USD.

Przy pewnych różnicach w udzielanych odpowiedziach można stwierdzić, że zarówno dla jednej, jak i dla drugiej grupy motywy rynkowe miały większe znaczenie aniżeli kosztowe. Mniej ważne okazały się tzw. motywy polityczne i motywy zaopatrzeniowe.

Wśród motywów związanych z rynkiem jako najważniejsze wskazane przez największych inwestorów znalazły się:

- tworzenie nowych rynków zbytu,
- pewność istniejących rynków zbytu,
- niższy stopień konkurencyjności lokalnych przedsiębiorstw.

Ważną rolę odegrały również motywy kosztowe, jak [Karaszewski 2004, s. 233]:

- niższe koszty pracy,
- niższe ceny nieruchomości,
- niższe ceny surowców i półfabrykatów,
- niższe nakłady na ochronę środowiska,
- niższe ceny energii elektrycznej.

Niższe obciążenia podatkowe znalazły się na piątym miejscu, a czynnik „mniej hamulców administracyjnych” uplasował się na miejscu dziesiątym. Najmniej istotne z listy głównych motywów wejścia na rynek gospodarczy w Polsce przez inwestorów zagranicznych okazały się mniejsze bariery importowe oraz lepsze możliwości zaopatrzeniowe. Jeżeli chodzi o spełnienie oczekiwań, to najniższe koszty pracy były tym oczekiwaniem, które zostało spełnione w największym stopniu. Trochę niższy wynik osiągnęły nadzieje związane z tworzeniem nowych rynków zbytu oraz pewność istniejących rynków zbytu – najważniejsze motywy rynkowe. Najniższy poziom spełnienia oczekiwań odnotowano w przypadku czynnika „mniej hamulców administracyjnych”. Ujemną wartość spełnienia oczekiwań osiągnęły również: niższe obciążenia podatkowe, mniejsze bariery importowe oraz dłuższy czas pracy.

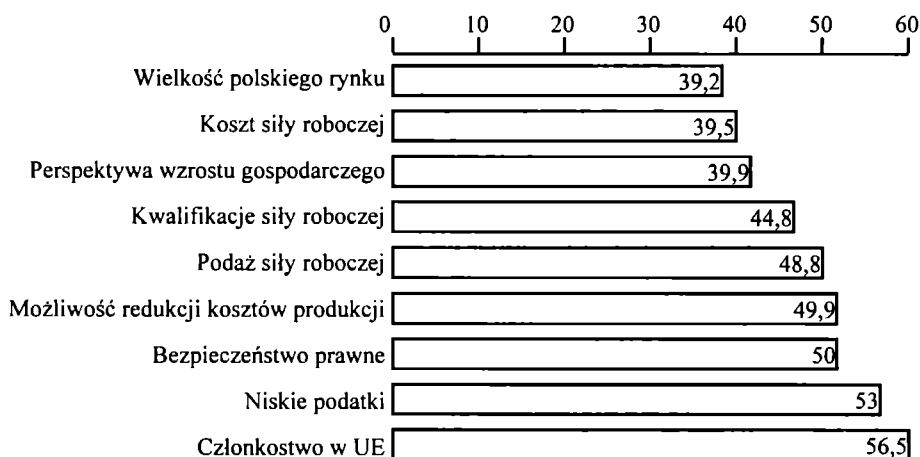
Centrum Badań Marketingowych INDICATOR na zlecenie PAIZ w latach 1993, 1995, 1997, 2000 i 2003 przeprowadził badania motywów podjęcia działalności gospodarczej w Polsce przez zagranicznych inwestorów. Tabela 1 prezentuje najważniejsze motywy podejmowania działalności gospodarczej w Polsce w latach 1993-2003.

Tabela 1. Najważniejsze czynniki podejmowania działalności gospodarczej w Polsce przez inwestorów zagranicznych

Czynniki	Badanie 1993		Badanie 1995		Badanie 1997		Badanie 2000		Badanie 2003	
	miejsce na liście rankin-gowej	% wska-zań	miejsce na liście rankin-gowej	% wska-zań	miejsce na liście rankin-gowej	% wska-zań	miejsce na liście rankin-gowej	% wska-zań	miejsce na liście rankin-gowej	% wska-zań
Perspektywy wzrostu go-spodarczego	3	53,5	3	48,7	2	52,6	1	49,8	1	62,1
Koszty siły roboczej	1	44,7	1	60,8	1	57,6	2	46,4	2	61,5
Wielkość polskiego rynku	2	47,5	2	49,1	3	47,3	3	44,6	3	59,4
Możliwość redukcji kosztów produkcji	5	31,6	5	37,2	5	40,0	5	38,0	4	53,9
Podaż siły roboczej	4	33,9	4	44,4	4	42,1	4	39,3	5	52,5

Źródło: [Karaszewski 2004, s. 238] (za [PAIZ... 2003, s. 28]).

Porównanie pięciu najważniejszych czynników występujących w tab. 1 pozwala stwierdzić, że w latach 1993-2003 żaden z nich nie stracił na ważności, a pierwsze trzy: perspektywy wzrostu gospodarczego, koszty siły roboczej i wielkość polskiego rynku cały czas utrzymują się w ścisłej czołówce, zamieniając się tylko miejscami.



Rys 1. Motywy podjęcia działalności gospodarczej w Polsce w 2005 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Opinie... 2005, s. 2].

Badania CBM INDICATOR przeprowadzone na ten sam temat w roku 2005 (rys. 1) ujawniają pewne zmiany. Po raz pierwszy od roku 1993 wielkość polskiego rynku, która w trzech ostatnich badaniach (lata 1997, 2000 i 2003) była wymieniana na trzecim miejscu została wskazana przez ponad 56% badanych jako najważniejszy czynnik. Jako ważne czynniki podjęcia inwestycji zagranicznych respondenci uznali kolejno: koszt siły roboczej i perspektywy wzrostu gospodarczego Polski.

Po raz pierwszy pojawił się też nowy czynnik decydujący o podjęciu działalności gospodarczej w Polsce; są to wymienione na czwartym miejscu kwalifikacje siły roboczej, a poza pierwszą piątką znalazła się możliwość redukcji kosztów produkcji.

Główne czynniki wpływające na decyzję o lokalizacji inwestycji zagranicznych są ściśle związane z zasobami siły roboczej w regionie. Dla inwestorów zagranicznych istotne są przede wszystkim kwalifikacje pracowników (84,8% wskazań, w tym 49% badanych określiło ten czynnik jako bardzo ważny) oraz koszty pracy (odpowiednio 86,3%, w tym 48,2% wskazań) [*Opinie...* 2005, s. 3].

Niemal 3/4 ankietowanych uważa, że wstąpienie Polski do Unii Europejskiej wpłynęło korzystnie na ich działalność, w szczególności pozytywnie na harmonizację prawa wewnętrznego z przepisami wspólnotowymi – 50,4% wskazań [*Opinie...* 2005, s. 4; Sobota 2006].

Tabela 2. Czynniki decydujące o podjęciu działalności gospodarczej w Polsce przez firmy zagraniczne

Lp.	Czynniki	Wartość czynnika
1	Wielkość rynku	32,05
2	Perspektywa wzrostu gospodarczego	30,34
3	Chłonność rynku	26,50
4	Cena siły roboczej	26,07
5	Położenie geograficzne	25,64
6	Dostępność wykwalifikowanej siły roboczej	23,50
7	Możliwość transferu zysków za granicę	15,38
8	Sytuacja gospodarcza kraju	15,38
9	Korzystne warunki działalności dla inwestorów	14,96
10	Możliwość zakupu ziemi, nieruchomości	14,53
11	Uwarunkowania prawne	13,68
12	Poziom cen	11,97
13	Infrastruktura techniczna	11,11
14	Dostępność komunikacyjna (drogi, lotniska)	10,26
15	Funkcjonowanie systemu bankowego	6,84
16	Słaba konkurencja ze strony firm polskich	5,98
17	Utworzenie specjalnych stref ekonomicznych	4,70
18	Dostępność kredytów i ich oprocentowanie	3,85
19	Stopa inflacji	3,85
20	Bilans płatniczy Polski	1,28

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Stawicka 2007, s. 148-156].

Obszerne badania ankietowe pod koniec roku 2004 przeprowadziła M. Stawicka. Ankieta pt. „Atrakcyjność inwestycyjna Polski dla inwestorów zagranicznych” umożli-

wiła poznanie opinii, postaw, motywów i ocen inwestorów zagranicznych na temat polskiej gospodarki [Stawicka 2007, s. 143; *Stan i prognoza...* 2007; Weresa].

Wielkość polskiego rynku – ten motyw, podobnie jak w badaniach INDICATOR z roku 2005, okazał się najważniejszy w wyborze naszego kraju jako miejsca podjęcia inwestycji (tab. 2). Również perspektywy wzrostu gospodarczego, cena siły roboczej i kwalifikacje siły roboczej w obu badaniach zajęły czołowe miejsca w hierarchii czynników decydujących o podjęciu działalności gospodarczej w Polsce.

Do czynników, które inwestorzy wskazali jako nieważne i które nie były brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o działalności w Polsce, należały: utworzenie specjalnych stref ekonomicznych, dostępność kredytów i słaba konkurencja ze strony firm polskich [Stawicka 2007, s. 148; Patora-Wysocka 2006, s. 30-32].

Badania Stawickiej pokazały też szerzej, jakie cechy polskich pracowników są szczególnie dobrze przez nich oceniane i jaką mają opinię o pracownikach polskich zatrudnionych u inwestora zagranicznego.

Tabela 3. Ocena polskich pracowników zatrudnionych u inwestora zagranicznego

Cecha	Znaczenie cechy w %		
	wysokie	średnie	niskie
Dyscyplina pracy	53,83	39,74	6,41
Inwencja w pracy	40,17	54,70	5,13
Jakość pracy	52,99	45,30	1,71
Samodzielność	25,64	53,42	20,94
Umiejętności organizacyjne	32,48	57,26	10,26
Umiejętności zawodowe	68,38	29,06	2,56
Wydajność pracy	50,85	43,13	5,98

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Stawicka 2007].

W sumie ocena polskich inwestorów wypadła pozytywnie. Cztery cechy, które otrzymały najwyższą lokatę, to: umiejętności zawodowe pracowników (68%), dyscyplina pracy (53%) oraz wydajność pracy (50,8%). Najbardziej krytycznie zostały ocenione samodzielność polskich pracowników, a także ich umiejętności organizacyjne.

Wśród barier, które utrudniają czy też zniechęcają inwestorów zagranicznych do lokowania kapitału w Polsce na czołowym miejscu znalazły się częste zmiany prawa. Na tę przeszkodę wskazała rekordowa liczba badanych, bo 95,73%. M. Stawicka podkreśla, że 10 lat temu w badaniach przeprowadzonych przez E. Sitka ta bariera uzyskiwała równie wysokie wskazania i niewiele się zmieniło w tym zakresie. Następne dwa czynniki, które według opinii zagranicznych inwestorów zniechęcają do lokowania kapitału w Polsce, otrzymały już znacznie mniej wskazań, bo 58,12% – duża siła związków zawodowych i 55,6% – zbyt wolne tempo reform gospodarczych, choć i tak są to stosunkowo duże wartości (tab. 4).

Tabela 4. Czynniki zniechęcające inwestorów zagranicznych do inwestowania w Polsce

Czynniki	% wskazanych odpowiedzi
Częste zmiany prawa	95,73
Duża siła związków zawodowych i rad pracowników	58,12
Zbyt wolne tempo reform gospodarczych	55,56
Niedostateczne gwarancje dla inwestorów zagranicznych	38,46
Polityka celna Polski	31,62
Ograniczona siła nabywczą ludności	29,21
Inne	22,22
Duże ryzyko inwestowania	20,51
Zacofanie technologiczne Polski	13,68
Poziom inflacji	7,69
Duży deficyt budżetowy	6,84
Przepisy ekologiczne	5,98
Nieufność konsumentów polskich do marek zagranicznych	5,56
Duże zadłużenie Polski	5,13
Przepisy zdrowotne	3,42

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Stawicka 2007].

Wszystkie czynniki, które były wymieniane w roku 1993, również w tym badaniu były najczęściej wskazywane jako zniechęcające do inwestowania w Polsce. Pod pozycją „inne” wymieniono: skomplikowany oraz zbyt fiskalny system podatkowy, biurokrację, korupcję urzędników państwowych oraz wydłużanie procedur.

Ciekawa i warta przytoczenia jest też opinia zagranicznych inwestorów na temat trafności i opłacalności swoich inwestycji w Polsce (tab. 5).

Tabela 5. Ocena inwestorów zagranicznych dotycząca trafności i opłacalności inwestycji w Polsce

Trafność i opłacalność	Liczba firm	% wskazanych odpowiedzi
Zdecydowanie tak	118	50,43
Raczej tak	100	42,73
Raczej nie	16	6,84
Zdecydowanie nie	0	0
Razem	234	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [PAIZ... 2007].

93,2% ankietowanych pozytywnie oceniło trafność i opłacalność swoich inwestycji. Ten imponujący wynik nie jest jednak w pełni miarodajny, ponieważ są to firmy, które osiągnęły zysk, rozwijają się i to one odpowiedziały na ankietę (234 firm), nie jest znana opinia pozostałych 607 firm, do których wysłano zaproszenie do badań, ale nie odpowiedziały na nie.

Reasumując, można stwierdzić, że większość przeprowadzonych badań, pomimo różnic metodycznych w sposobie ich przeprowadzenia, formułowania pytań czy liczbie uzyskanych odpowiedzi, wskazuje, że wśród motywów podjęcia przez inwestorów zagranicznych działalności gospodarczej dominowały orientacje ryn-

kowa i kosztowa (rynkowa wymieniana jako ważniejsza) [Karaszewski 2004, s. 248]. Od ponad 10 lat owe czynniki nie ulegają zmianie, choć doszły do nich nowe – prawne i ekonomiczne, jak: możliwość transferu zysków, zakupu ziemi [Stawicka 2007, s. 223] czy korzystne warunki działalności.

Natomiast barierą, która nie została zlikwidowana, a której obawiają się inwestorzy, są niedostateczne gwarancje dla inwestorów zagranicznych, ograniczona siła nabywcza ludności oraz ogólne ryzyko inwestowania.

3. Prognozy dla rozwoju przyszłych bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce

Obecnie Polska oferuje wyjątkowe szanse biznesowe i inwestycyjne. Jest jednym z największych członków Unii Europejskiej, co gwarantuje stabilność, bezpieczeństwo. Przyjazne środowisko biznesowe stwarza dogodne warunki osiągania sukcesu. Polska ma ogromny potencjał inwestycyjny [Stempkiewicz 2006, s. 22]. Wzrost PKB w kraju jest wyższy niż w Europie Zachodniej; w roku 2006 wyniósł 5,8%. Polska gospodarka rozwija się znacznie szybciej niż strefa euro, wyprzedza także średnią wszystkich 25 krajów Unii. Wzrost polskiego PKB zawdzięczamy wzrostowi eksportu, produkcji przemysłowej i inwestycjom. Polska wyprzedza kraje regionu pod względem wzrostu PKB na osobę. Podniesienie poziomu płac, poprawiający się rynek pracy i niskie stopy procentowe przyczyniają się do wzrostu konsumpcji i inwestycji w latach następnych. Polski eksport może wzrosnąć nawet o 7,2% w 2008 r. Prognozy dla Polski opracowane przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową przedstawia tab. 6.

Tabela 6. Prognozy wzrostu PKB w Polsce w latach 2007-2008

Rok	2007	2008
Wzrost PKB (w %)	5,3	4,9

Źródło: [Stan... 2007].

Unia Europejska jest nastawiona na wyrównywanie zaległości rozwojowych, zwłaszcza jej nowych członków, i potwierdza swoje zalety jako dźwignia rozwojowa swoich nowych uczestników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Do roku 2004 standardy unijne wyznaczyły kierunek przemian w Polsce, a od chwili formalnej akcesji stanowią polisę na rozwój gospodarczy. Ta swoista polisa jest przesłanką wiarygodności kraju dla inwestorów zagranicznych i zachęca do lokowania kapitału. Polska postrzegana jest jako doskonała lokalizacja potencjalnych inwestycji lub rozszerzenia projektów w Europie. Jak czytamy w raporcie Ernst&Young „Atrakcyjność inwestycyjna Europy 2006” Polska znajduje się wśród liderów dzięki doskonałym wskaźnikom produktywności i elastycznym regulacjom zatrudnienia.

Tabela 7. Główne kierunki przyszłych inwestycji w produkcję przemysłową w Europie

Kraj	% wskazań
Francja	15
Polska	11
Wielka Brytania	10
Węgry	6,8
Czechy	6,7

Źródło: [Atrakcyjność inwestycyjna...].

Najchętniej wybieraną lokalizacją pozostaje Francja (tab. 7), ale jej pozycja słabnie z roku na rok. Umacnia się pozycja Polski, która wyparła z drugiego miejsca Wielką Brytanię.

W roku 2005 zagraniczni inwestorzy utworzyli w Polsce 37 745 nowych miejsc pracy. To najwięcej w całej Europie. Tym samym Polska znalazła się w grupie państw przyciągających duże, przede wszystkim produkcyjne inwestycje.

Atrakcyjność Polski wynika m.in. z faktu, iż polskie społeczeństwo jest najmłodsze w Europie: 50% Polaków ma mniej niż 35 lat [Stempkiewicz 2006, s. 24], a ponad 2 mln z nich studiuje. Dodatkowym atutem są stosunkowo niskie koszty pracy. Dodając do tego bardzo dobre położenie geograficzne Polski w środku Europy, otrzymujemy obraz kraju, który przyciąga inwestycje z Europy Zachodniej, USA i Azji.

W rankingu najbardziej preferowanych lokalizacji przez inwestorów prowadzą Chiny (tab. 8). Ubiegłoroczny wynik Chin jest jednak słabszy o 11 punktów. W czołówce znajdują się również Niemcy, Stany Zjednoczone, Kanada, a na czwartym miejscu jest Polska przed Indiami.

Tabela 8. Kraje najbardziej atrakcyjne dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych

Kraj	% wskazań
Chiny	18
Niemcy	11
USA/Kanada	9
Polska	7
Indie	4
Wielka Brytania	4
Czechy	4

Źródło: [Atrakcyjność inwestycyjna...].

Potwierdzeniem postrzegania Polski jako kraju atrakcyjnego dla potencjalnych inwestorów są też wyniki badań firm doradczych specjalizujących się w tym zakresie, a cytowanych wcześniej. Nie bez znaczenia dla podejmowania nowych inwestycji w Polsce są dotychczasowe doświadczenia i osiągnięcia zagranicznych firm. Dowodem na prawdziwość tej tezy są badania przeprowadzone wśród inwestorów zagranicznych, którzy zainwestowali w Polsce w okresie 2000-2004. Zdecydowana

większość (84,4%) pozytywnie ocenia efekty swoich inwestycji w Polsce. Niemal 90% inwestorów zamierza zwiększyć swoje zaangażowanie kapitałowe w Polsce [*Atrakcyjność inwestycyjna...*].

4. Zakończenie

Najkorzystniejszy dla Polski jest napływ kapitału w formie stabilnych inwestycji wieloletnich. Ważne jest, aby firmy wchodzące na rynek polski budowały swoje zakłady na zasadach *greenfield*, ponieważ inwestycje takie zwiększają możliwości złagodzenia bezrobocia. Również istotne jest, aby władze lokalne przy podpisywaniu umów z inwestorami zagranicznymi miały na uwadze wspieranie kooperacji polskich firm z zagranicznymi przedsiębiorstwami, wymagając, by część dostaw pochodziła od krajowych dostawców.

Państwa, które przyciągają najwięcej inwestycji zagranicznych, rozwijają się dużo szybciej niż pozostałe. Przeświadczenie, że inwestycje zagraniczne mają pozytywny wpływ na rozwój gospodarki kraju przyjmującego, jest powszechne. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne powodują wzrost aktywności gospodarczej, zmniejszenie bezrobocia, transfer zaawansowanych technologii i wzrost produktywności. Jednak, jak uczy doświadczenie wielu krajów, w tym i Polski, nie dokonuje się to w sposób automatyczny. Efektywność inwestycji zagranicznych zależy bowiem od wielu elementów: postępu technologicznego, możliwości innowacyjnych, rozwoju ludzkiego oraz istniejących uwarunkowań organizacyjnych i instytucjonalnych.

Należy stworzyć jedną strategię państwa wobec inwestorów zagranicznych, która pobudzi napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, będzie kształtowała ich strukturę geograficzną i towarową, a jednocześnie umocni pozycję konkurencyjną na arenie międzynarodowej. Napływ kapitału zagranicznego do Polski jest sprawą priorytetową, ponieważ warunkuje on szybki rozwój polskiej gospodarki. Należy skupić się na tworzeniu klimatu sprzyjającego lokowaniu kapitału przez inwestorów zagranicznych właśnie w Polsce. Warunki dla inwestorów powinny być proste, jasne, czytelne i oparte na stabilnych przepisach prawnych.

Literatura

- Atrakcyjność inwestycyjna Europy 2006, badania Ernst&Young, www.ey.com.pl.
Karaszewski W. (red.), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w podnoszeniu konkurencyjności polskiej gospodarki*, UMK, Toruń 2005.
Karaszewski W., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce na tle świata*, Toruń 2004.
Opinie inwestorów zagranicznych o warunkach działalności w Polsce, badania przeprowadzone na zlecenie PAIiZ przez CBM INDICATOR, Warszawa 2005.
PAIiZ. *Opinia inwestorów zagranicznych o społecznych i ekonomicznych warunkach działalności gospodarczej w Polsce*, raport z badania przeprowadzonego przez CBM INDICATOR pod kier. J. Garlickiego i J. Błuszkowskiego, 2003.

- Patora-Wysocka Z., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w działalności małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce i w Hiszpanii. Symetria czy problem różnic*, Warszawa 2006.
- Sobota J., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce w 2005 roku*, www.paiz.gov.pl, 04.10.2006.
- Stan i prognoza koniunktury gospodarczej*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, styczeń 2007.
- Stawicka M., *Atrakcyjność inwestycyjna Polski*, Warszawa 2007.
- Stempkiewicz W. (red.), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce według stanu na koniec 2005 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa 2006.
- UNCTAD, *Światowy raport inwestycyjny 2004*.
- UNCTAD, *Światowy raport inwestycyjny 2006*.
- Weresa M., *Skutki inwestycji zagranicznych dla gospodarki kraju przyjmującego – doświadczenia Polski*, www.case.com.pl/upload/publikacje_plik/bre62_2.pdf.

UNDERTAKING ECONOMIC ACTIVITY IN POLAND BY FOREIGN INVESTORS

Summary

Foreign capital inflow to Poland is a priority because it conditions fast development of the Polish economy. One should focus on creating a favourable investment climate for foreign investors in Poland. The conditions for investors should be clear and based on lasting lawful regulations.