

Funkcje subkonta ZUS a uwarunkowania prawne

Sebastian JAKUBOWSKI¹
Uniwersytet Wrocławski

Złożono: 2 sierpnia 2017; Zaakceptowano do druku: 5 września 2017; Opublikowano: 12 kwietnia 2018

Streszczenie. Reforma kapitałowego filaru społecznego ubezpieczenia emerytalnego z 2011 r. wprowadziła dotychczas nieznaną w prawie ubezpieczeń społecznych instytucję subkonta, na którym Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) jest zobowiązany ewidencjonować informację o zwaloryzowanej wysokości części składek na ubezpieczenie emerytalne opłaconych za ubezpieczonego. Głównym celem prowadzenia subkonta ZUS jest wykorzystanie informacji o zewidencjonowanych tam środkach do obliczenia okresowej emerytury kapitałowej, jak również emerytury realizowanej z funduszu emerytalnego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), wypłaty środków zewidencjonowanych na subkoncie ubezpieczonego w przypadku jego śmierci przed osiągnięciem wieku emerytalnego oraz obliczenia wysokości wypłaty gwarantowanej w przypadku śmierci ubezpieczonego przed upływem trzech lat od momentu rozpoczęcia pobierania świadczenia emerytalnego.

Cel prowadzenia subkonta ZUS oraz uwarunkowania prawne jego funkcjonowania są elementami, które bezpośrednio narzucają podstawowe funkcje subkonta ZUS. Należy tu wskazać takie funkcje, jak: ewidencyjno-kontrolna, emulacji inwestycji obligacyjnych Otwartych Funduszy Emerytalnych oraz ochronna. Powyższy zbiór nie wyczerpuje jednak katalogu funkcji, jakie faktycznie pełni subkonto ZUS. Można tu jeszcze wskazać funkcje dodatkowe, takie jak: łagodzenia negatywnych odczuć społecznych związanych z utratą przez ubezpieczonych poczucia prawa własności do środków zgromadzonych na rachunkach OFE oraz ograniczania tempa przyrostu państwowego długu publicznego. Niniejsze opracowanie zawiera szczegółowy opis oraz analizę wyżej wymienionych funkcji subkonta ZUS wraz z wnioskami *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: subkonto, system emerytalny, ubezpieczenia społeczne, Otwarte Fundusze Emerytalne.

Kody JEL: H55, J26, K31.

1. Wstęp

Reforma kapitałowego filaru społecznego ubezpieczenia emerytalnego z 2011 r. wprowadziła dotychczas nieznaną w prawie ubezpieczeń społecznych instytucję

¹ Kontakt z autorem: Sebastian Jakubowski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski, ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław, Polska, e-mail: sebastian.jakubowski@uwr.edu.pl.

subkonta, na którym Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) jest zobowiązany ewidencjonować informację o zwaloryzowanej wysokości części składek na ubezpieczenie emerytalne opłaconych za ubezpieczonego. Subkonto ZUS regulowane jest przepisem art. 40a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej: u.s.u.s.)². Subkonto jest swoistym urządzeniem ewidencyjnym, które służy rejestracji wysokości składek uiszczanych za ubezpieczonego. Ma ono charakter indywidualny i dla każdego ubezpieczonego prowadzi się tylko jedno konto, które jest oznaczane numerem identyfikacyjnym PESEL [Dziesięciuk 2013, s. 320].

Głównym celem prowadzenia subkonta ZUS jest wykorzystanie informacji o zewidencjonowanych tam środkach do obliczenia okresowej emerytury kapitałowej, a w dalszej kolejności – emerytury realizowanej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), wypłaty środków zewidencjonowanych na subkoncie ubezpieczonego w przypadku jego śmierci przed osiągnięciem wieku emerytalnego oraz obliczenia wysokości wypłaty gwarantowanej w przypadku śmierci ubezpieczonego przed upływem trzech lat od momentu rozpoczęcia pobierania świadczenia emerytalnego.

Cele niniejszego opracowania to wyodrębnienie, szczegółowy opis oraz analiza funkcji subkonta ZUS, zarówno tych podstawowych, jak i faktycznych – dodatkowych. Podstawowe funkcje subkonta ZUS wynikają bezpośrednio z celów, jakie stoją przed tą instytucją prawną. Należy tu wskazać funkcje ewidencyjno-kontrolną, emulacji inwestycji obligacyjnych Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) oraz ochronną. Zbiór ten nie wyczerpuje jednak katalogu funkcji faktycznie wypełnianych przez subkonto. Można tu wskazać jeszcze na funkcje dodatkowe, takie jak: funkcja łagodzenia negatywnych odczuć społecznych związanych z utratą przez ubezpieczonych poczucia prawa własności do środków zgromadzonych na rachunkach OFE oraz funkcja ograniczania tempa przyrostu państwowego długu publicznego.

Zastosowane metody badawcze w niniejszym opracowaniu to dogmatycznoprawna analiza obowiązujących przepisów oraz metoda ekonomicznej analizy prawa [Nieborak 2016, s. 57-74].

2. Funkcja ewidencyjno-kontrolna (informacyjna)

Podstawową funkcją subkonta ZUS jest funkcja ewidencyjno-kontrolna (informacyjna), polegająca na ewidencji i kontroli przebiegu ubezpieczenia emerytalnego ubezpieczonego. Należy dodać, że funkcję tę pełnią również indywidualne konto ZUS (tzw. pierwszy filar) oraz rachunek członka w OFE.

Do zakresu przedmiotowego środków ewidencjonowanych na subkoncie ZUS należy przede wszystkim część składki na ubezpieczenie emerytalne. Jest ona obliczana zgodnie z art. 22 ust. 3 u.s.u.s. [Gudowska, Strusińska-Żukowska 2014, s. 394-410]. W przypadku odprowadzania składki do OFE część składki ewidencjonowana na subkoncie ZUS wynosi 4,38% podstawy wymiaru. Natomiast w przypadku nieodprowadzania lub zaprzestania odprowadzania składki do OFE część składki ewi-

² Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 963 z późn. zm.

dencjonowana na subkoncie ZUS wynosi 7,30% podstawy wymiaru. Informacje te stanowią zapis elektroniczny na temat wartości składek (środków etc.) emerytalnych, które stanowią przychód FUS. Z dokonaniem tego zapisu nie wiąże się proces akumulacji środków, z których ma być wypłacana okresowa emerytura kapitałowa. Pokrycie wypłaty wynikającej z zapisu na subkoncie będzie również pochodzić z funduszu emerytalnego FUS [Pacud 2012, s. 19].

Podstawowym celem ewidencjonowania środków na subkontach ZUS jest wykorzystanie tych informacji do obliczenia wysokości najpierw okresowych emerytur kapitałowych, a na kolejnym etapie, po osiągnięciu przez ubezpieczonego wieku 65 lat, emerytur realizowanych z funduszu emerytalnego w ramach FUS.

W regulacji prawnej okresowej emerytury kapitałowej sprecyzowane są wszystkie istotne elementy świadczenia z ubezpieczeń społecznych. Po pierwsze, przesłanki powstania uprawnienia, którymi są osiągnięcie wieku emerytalnego określonego w art. 8 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (dalej: u.e.k.)³ [Antonów 2014, s. 869-870]. Od dnia 1 października 2017 r. wiek ten został obniżony do 60 lat. Po drugie, zakres podmiotowy: członek OFE poniżej 65. roku życia, który ma ustalone prawo do emerytury z FUS. Po trzecie, sposób ustalania wysokości wypłaty, gdzie wysokość okresowej emerytury kapitałowej oblicza się przez podzielenie kwoty środków zewidencjonowanych na subkoncie w ostatnim dniu miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego zostanie przyznana emerytura, i średniego dalszego trwania życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego, ustalonego według zasad określonych w art. 26 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: u.e.r.)⁴ [Bińczycka-Majewska, Włodarczyk 2015, s. 29-67]. Po czwarte, sposób realizacji prawa do świadczenia wskazujący na jego okresowy charakter.

Stan subkonta pomniejsza się o kwoty wypłacanych okresowych emerytur kapitałowych (art. 40a ust. 3 u.s.u.s. w zw. z art. 7 ust. 1 u.e.k.). Pomniejszenia dokonuje się na dzień wypłacenia kolejnych emerytur. Po osiągnięciu przez ubezpieczonego wieku 65 lat środki zewidencjonowane na subkoncie uwzględnia się przy obliczaniu emerytury realizowanej z funduszu emerytalnego w ramach FUS. Jest to moment, w którym subkonto ostatecznie wypełnia swoją główną funkcję ewidencyjno-kontrolną i traci sens dalsze jego prowadzenie dla danego ubezpieczonego.

3. Funkcja emulacji inwestycji obligacyjnych OFE

Drugą podstawową funkcją subkonta ZUS jest emulacja inwestycji obligacyjnych OFE.

Przeniesienie wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa (SP) części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS w lutym 2014 r. wiązało się z radykalną zmianą limitów inwestycyjnych ciężących na OFE [Pacud

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1097, z późn. zm.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1383, z późn. zm.

2013, s. 76-98]. Przede wszystkim wprowadzony został dla OFE zakaz inwestycji aktywów w obligacje, bony i inne papiery wartościowe emitowane przez SP, Narodowy Bank Polski (NBP), rządy lub banki centralne państw będących członkami UE lub stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) lub członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), a także w pożyczki i kredyty, udzielane tym podmiotom [Zawadzka 2016b, s. 62-80]. Zakaz ten obejmuje również obligacje i inne dłużne papiery wartościowe, opiewające na świadczenia pieniężne, gwarantowane lub poręczane przez SP, NBP, rządy lub banki centralne państw będących członkami UE lub stronami umowy o EOG, lub członkami OECD, a także depozyty, kredyty i pożyczki, gwarantowane lub poręczane przez te podmioty – art. 141 ust. 1 pkt 1–4 w zw. z art. 141 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (dalej: u.o.f.f.e.)⁵. Podobnie rzecz ma się z obligacjami, bankowymi papierami wartościowymi lub listami zastawnymi emitowanymi przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) (art. 141 ust. 1 pkt 33 i 34 w zw. z art. 141 ust. 2 u.o.f.f.e.). Ustawodawca, wdrażając te zmiany, przewidział okres na dostosowanie portfeli OFE do nowych limitów inwestycyjnych [Jakubowski, Zawadzka 2015, s. 170-182]. Do dnia 4 lutego 2016 r. OFE mogły posiadać w swoich aktywach skarbowe papiery wartościowe, obligacje na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) emitowane przez BGK i bankowe papiery wartościowe emitowane przez BGK gwarantowane przez SP, które zostały nabyte przed dniem 4 lutego 2014 r. i nie zostały przekazane do ZUS (art. 32 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w OFE – dalej: ustawa nowelizująca z 2013 r.)⁶. Od lutego 2016 r. – w związku z zakończeniem okresu przejściowego związanego z zakazem lokat w obligacje skarbowe – OFE nie posiadają skarbowych dłużnych papierów wartościowych w swoich portfelach (tabela 1).

Tabela 1. Udział skarbowych dłużnych papierów wartościowych oraz dłużnych papierów wartościowych emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w aktywach netto OFE (w procentach)

| Emitent | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Skarb Państwa | 62,88 | 61,91 | 59,73 | 73,45 | 61,61 | 52,36 | 52,93 | 44,80 | 42,30 | 0,70 | 0,30 | 0,00 |
| BGK | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 2,87 | 4,23 | 6,07 | 7,10 | 6,40 | 0,90 | 1,10 | 1,40 |
| Wszystkie dłużne papiery wartościowe | 64,60 | 63,06 | 62,36 | 76,76 | 67,52 | 59,82 | 63,66 | 57,60 | 52,90 | 9,50 | 9,70 | 10,10 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie [KNF 2016, 2017].

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 870 z późn. zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1717.

Zakazowi inwestycji aktywów w skarbowe instrumenty dłużne oraz w instrumenty dłużne gwarantowane przez SP towarzyszyło ukierunkowanie inwestycji OFE w akcje [Zawadzka 2016c, s. 40-61]. Artykuł 35 ustawy nowelizującej z 2013 r. narzucił OFE minimalny limit inwestycji w udziałowe papiery wartościowe. Do dnia 31 grudnia 2014 r. łączna wartość lokat aktywów OFE w udziałowe papiery wartościowe nie mogła być mniejsza niż 75%. Limit ten był systematycznie obniżany, by całkowicie wygasnąć dnia 1 stycznia 2018 r. (tabela 2).

Tabela 2. Minimalna część aktywów OFE, która powinna być ulokowana w udziałowych papierach wartościowych (w procentach)

| Rok | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|
| Udział w aktywach OFE (%) | 75,0 | 55,0 | 35,0 | 15,0 | 0,0 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 35 ustawy nowelizującej z 2013 r.

Niemniej jednak pomimo liberalizacji polityki inwestycyjnej OFE udziałowe papiery wartościowe wciąż dominują w portfelach inwestycyjnych OFE (tabela 3).

Tabela 3. Podstawowe kategorie lokat w portfelu OFE

| Podstawowe kategorie lokat | | 12.2013 | 01.2014 | 02.2014 | 12.2014 | 12.2015 | 12.2016 | 03.2017 |
|---|-----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Papiery dłużne gwarantowane przez Skarb Państwa | mld | 18,0 | 18,0 | 0,9 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| | % | 6,0 | 6,1 | 0,6 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Krajowe instrumenty dłużne pozaskarbowe | mld | 12,0 | 11,0 | 12,0 | 13,0 | 13,0 | 14,0 | 14,0 |
| | % | 4,0 | 3,8 | 7,9 | 8,6 | 9,0 | 9,0 | 8,0 |
| Papiery wartościowe Skarbu Państwa | mld | 127,0 | 135,0 | 1,0 | 1,0 | 0,4 | 0,0 | 0,0 |
| | % | 42,3 | 45,4 | 0,8 | 0,7 | 0,3 | 0,0 | 0,0 |
| Krajowe instrumenty udziałowe | mld | 121,0 | 121,0 | 123,0 | 118,0 | 106,0 | 116,0 | 131,0 |
| | % | 40,4 | 40,6 | 83,7 | 79,9 | 76,0 | 76,0 | 79,0 |
| Lokaty poza granicami kraju | mld | 4,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 11,0 | 11,0 | 11,0 |
| | % | 1,4 | 1,7 | 3,6 | 3,9 | 8,0 | 7,0 | 7,0 |
| Depozyty w bankach krajowych | mld | 18,0 | 7,0 | 5,0 | 10,0 | 9,0 | 11,0 | 11,0 |
| | % | 5,9 | 2,4 | 3,4 | 7,0 | 7,0 | 7,0 | 6,0 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie [KNF 2018].

Ta radykalna zmiana polityki inwestycyjnej miała według reformatorów na celu uczynienie z OFE „rzeczywistego kapitałowego elementu systemu emerytalnego” [MPiPS 2013, s. 7]. Zgodnie z tą filozofią inwestycje OFE w obligacje SP zastąpione

zostały ewidencjonowaniem środków na subkoncie ZUS, natomiast samo subkonto ma być swoistym emulatorem inwestycji OFE w skarbowe instrumenty dłużne oraz instrumenty dłużne gwarantowane przez SP. Dlatego też zastosowany tam poziom waloryzacji nie jest powiązany ani ze wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych (waloryzacja cenowa), ani ze wskaźnikiem wzrostu przeciętnych wynagrodzeń (waloryzacja płacowa) [Nerka 2015, s. 66]. Obecnie poziom waloryzacji środków ewidencjonowanych na subkoncie ZUS jest równy średniorocznej dynamice wartości produktu krajowego brutto (PKB) w cenach bieżących za okres ostatnich 5 lat poprzedzających termin waloryzacji (art. 40c–40d u.s.u.s.).

Dzięki oparciu drugiego filaru ubezpieczenia emerytalnego nie tylko na OFE, które mają charakter funduszy akcyjnych [Zawadzka 2009, s. 185-190], ale również na subkoncie ZUS uniknięto jak dotąd wysokiej zmienności i podatności kapitałowego filaru ubezpieczenia emerytalnego na wahania indeksów giełdowych [Zawadzka 2016a, s. 18-25]. Dlatego subkonto ZUS z perspektywy ubezpieczonego pełni funkcję alternatywy dla obligacyjnych inwestycji OFE i można doszukiwać się w jego funkcjonowaniu charakteru swoistego emulatora inwestycji OFE w skarbowe instrumenty dłużne oraz instrumenty dłużne gwarantowane przez Skarb Państwa. Dzieje się tak pomimo zastosowania w ramach subkonta ZUS metody repartycyjnej, a nie kapitałowej. Oznacza to, że zapisy na subkoncie mają charakter wyłącznie ewidencyjny i brak tam jakichkolwiek realnych środków finansowych [Ślęzak 2009, s. 73].

Z perspektywy systemu finansowego państwa kluczowe znaczenie ma natomiast zamiana obligacji Skarbu Państwa uprzednio wchodzących w skład portfela inwestycyjnego OFE na ekspektatywy emerytalne mające formę zapisu ewidencyjnego na subkoncie ZUS. Ekspektatywy emerytalne nie są obecnie uwzględniane przy obliczaniu długu publicznego, natomiast obligacje SP, uprzednio wchodzące w skład portfela inwestycyjnego OFE, były zaliczane do długu publicznego w Polsce [Wan-toch-Rekowski 2014, s. 213-233].

4. Funkcja ochronna

Trzecią podstawową funkcją, jaką pełni subkonto ZUS, jest funkcja ochronna. Należy podkreślić, że nie jest ona tożsama z funkcją ochronną ubezpieczeń społecznych, która ma na celu ochronę ubezpieczonego przed ziszczeniem się ryzyka socjalnego (np. dożycia wieku emerytalnego i utraty zdolności do świadczenia pracy) [Antonów 2011a, s. 46]. W przypadku funkcji ochronnej subkonta ZUS ma ono być mechanizmem ochrony kapitału emerytalnego, czy też bardziej precyzyjnie – ekspektatyw emerytalnych.

Do listopada 2014 r. środki zgromadzone i trzymane na rachunku członka OFE, obok środków zapisanych na subkoncie, były wykorzystywane do wyliczania i wypłacania okresowej emerytury kapitałowej (art. 24 w zw. z art. 27 u.e.k. w brzmieniu sprzed dnia 1 lutego 2014)⁷. Reforma drugiego filaru ubezpieczenia emerytalnego z 2014 r., a konkretnie art. 4 pkt. 12 ustawy nowelizującej z 2013 r., wprowadził

⁷ Dz. U. z 2008 r., nr 228, poz. 1507.

stopniowe przenoszenie środków zgromadzonych na rachunku członka OFE na subkonto w ZUS, wraz ze zbliżaniem się członka OFE do wieku emerytalnego [Bielawska 2016, s. 3-17].

Zgodnie z art. 22 ust. 3d u.s.u.s. ZUS zaprzestaje odprowadzania składek na rachunek członka w OFE w związku z ukończeniem przez danego ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego, o którym mowa w art. 24 u.e.r. Jednocześnie na podstawie art. 100c u.o.f.f.e. ZUS informuje OFE o obowiązku rozpoczęcia procesu systematycznego przekazywania środków zgromadzonych na rachunku członka OFE na fundusz emerytalny FUS [Wantoch-Rekowski 2015, s. 227-235]. Każdego miesiąca na rachunku członka w OFE umorzeniu podlega liczba jednostek rozrachunkowych, która stanowi iloraz całkowitej liczby jednostek rozrachunkowych na rachunku członka i liczby miesięcy pozostających do osiągnięcia wieku emerytalnego przez danego ubezpieczonego. W miesiącu, w którym ubezpieczony osiągnie wiek emerytalny, następuje umorzenie ostatnich jednostek rozrachunkowych pozostających na rachunku członka w OFE. Środki przekazywane w ten sposób na fundusz emerytalny FUS ewidencjonowane są na subkoncie ubezpieczonego (art. 22 ust. 3 u.s.u.s.).

Celem wprowadzenia procesu umarzania jednostek rozrachunkowych, przekazywania tych środków pieniężnych do FUS i ewidencjonowania ich na subkoncie jest ochrona ubezpieczonego przed „ryzykiem złej daty”. Mechanizm ten określany jest jako „suwak bezpieczeństwa”. W ten sposób subkonto ZUS ma pełnić funkcję ochronną wobec kapitału emerytalnego (ekspektatyw emerytalnych) i zabezpieczać ubezpieczonego przed ryzykiem spadku wartości jednostek rozrachunkowych w ostatnich latach aktywności zawodowej członka OFE [Banaszczak-Soroka 2014, s. 223-245]. Dlatego też obecnie tylko środki zapisane na subkoncie są wykorzystywane do wyliczenia okresowej emerytury kapitałowej (art. 24 u.e.k.).

5. Funkcja łagodzenia negatywnych odczuć społecznych związanych z utratą przez ubezpieczonych poczucia prawa własności do środków zgromadzonych na rachunkach OFE

Powiązanie przez ustawodawcę subkonta ZUS ze stosunkami prawnymi właściwymi dla kapitałowego filaru ubezpieczenia emerytalnego było celowym zabiegiem mającym na celu złagodzenie negatywnych odczuć społecznych wynikających z utraty przez ubezpieczonych części środków zgromadzonych na rachunkach OFE⁸.

Pierwszą płaszczyzną, na której realizowana jest funkcja łagodzenia negatywnych odczuć, jest objęcie środków zewidencjonowanych na subkoncie ZUS wspólnością majątkową. Środki te, podobnie jak środki zgromadzone na rachunku członka OFE, podlegają podziałowi w przypadku rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania wspólności majątkowej w czasie trwania małżeństwa albo umownego wyłączenia lub ograniczenia wspólności ustawowej między osobą, dla której ZUS prowadzi subkonto a jej małżonkiem, jak również śmierci ubezpieczonego [Antonów 2011b, s. 2-7].

⁸ Doskonałą analizę tego mechanizmu w kontekście instytucji wypłaty gwarantowanej przedstawiła D. Dzienisiuk [2016, s. 5].

Warto zaznaczyć, że objęcie wspólnością majątkową środków ewidencjonowanych na subkoncie ZUS budzi pewne kontrowersje i wątpliwości w literaturze przedmiotu [Jakubowski 2013, s. 79-83]. Wierzytelności z tytułu emerytur usytuowane są w majątkach osobistych małżonków. Dopiero z chwilą ich pobrania podlegają one zaliczeniu do majątku wspólnego małżonków [Jędrejek 2015, s. 173], pomimo to w przypadku środków ewidencjonowanych na subkoncie ZUS ustawodawca *expressis verbis* objął je wspólnością majątkową małżonków. Jest to bezpośrednią konsekwencją wprowadzenia instytucji subkonta ZUS jako swoistej kopii instytucji rachunku członka w OFE. Fundamentalna różnica polega na tym, że na rachunku członka w OFE gromadzone i inwestowane są realne środki finansowe, co w pewnym stopniu przemawia za objęciem ich wspólnością majątkową. Tymczasem na subkoncie ZUS brak jest realnych środków finansowych, które można by objąć wspólnością majątkową. Taka konstrukcja prawna budzi poważne kontrowersje w doktrynie prawa ubezpieczeń społecznych i jest powszechnie krytykowana w literaturze przedmiotu [Jędrasik-Jankowska 2017, s. 45-47].

Drugą i najważniejszą płaszczyzną, na której realizowana jest funkcja łagodzenia negatywnych odczuć społecznych związanych z utratą przez ubezpieczonych poczucia prawa własności do środków zgromadzonych na rachunkach OFE, jest przyznanie ubezpieczonemu prawa do wskazania osób uprawnionych do otrzymania środków zewidencjonowanych na jego subkoncie po jego śmierci i wypłata tych środków w formie gotówkowej.

Zgodnie z art. 39 ust. 1b u.s.u.s. w zw. z art. 83 ust. 1 u.o.f.f.e. ubezpieczony, który został objęty obowiązkiem ubezpieczenia, może wskazać jedną lub więcej osób fizycznych uprawnionych do otrzymania środków zewidencjonowanych na subkoncie po jego śmierci, które nie zostały przeewidencjonowane na subkonto ZUS małżonka [Wantoch-Rekowski 2015, s. 430]. W przypadku śmierci ubezpieczonego przed osiągnięciem wieku emerytalnego kluczowe jest ustalenie, czy w momencie śmierci ubezpieczony pozostawał w związku małżeńskim, oraz określenie charakteru stosunków majątkowych istniejących między małżonkami (art. 40e ust. 1 u.s.u.s. w zw. z art. 131 ust. 1 u.o.f.f.e.). Jeżeli w chwili śmierci ubezpieczony pozostawał w związku małżeńskim, część środków zewidencjonowanych na jego subkoncie ZUS jest ewidencjonowana na subkoncie tego małżonka w zakresie, w jakim środki te stanowiły przedmiot małżeńskiej wspólności majątkowej. Należy podkreślić, że w praktyce zewidencjonowane środki nie są wypłacane małżonkowi, ale podlegają przeksięgowaniu w obrębie systemu informatycznego ZUS – z subkonta ZUS ubezpieczonego na subkonto ZUS jego małżonka.

Środki zewidencjonowane na subkoncie zmarłego ubezpieczonego, które nie zostaną wykorzystane w powyższy sposób, przekazywane są osobom wskazanym przez zmarłego w pisemnym oświadczeniu wskazującym beneficjentów na wypadek śmierci. Natomiast w przypadku braku stosownej dyspozycji ubezpieczonego pozostające po nim środki wchodzą do masy spadkowej, podlegając unormowaniom prawa spadkowego. Wówczas to sąd w postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku określa osoby (spadkobierców) powołane do dziedziczenia środków zewiden-

cjonowanych na subkoncie ZUS. Warto zaznaczyć, że możliwość wypłaty środków zewidencjonowanych na subkoncie w formie gotówkowej, zgodnie z projektem rządowym, nie miała być zastosowana do regulacji tego subkonta. Możliwość wypłaty zgromadzonych środków miała się ograniczać tylko do rachunku członka OFE. Ostatecznie ustawa nowelizująca z 2011 r. wprowadziła taką możliwość, której skutkiem są wysokie wypłaty gotówkowe z FUS niemające charakteru ubezpieczeniowego.

Trzecią i równie ważną płaszczyzną, na której realizowana jest funkcja łagodzenia negatywnych odczuć społecznych związanych z utratą przez ubezpieczonych poczucia prawa własności do środków zgromadzonych na rachunkach OFE, jest wypłata jednorazowego świadczenia pieniężnego, zwanego „wypłatą gwarantowaną”.

Wypłata ta ma miejsce w przypadku śmierci ubezpieczonego w okresie trzech lat od miesiąca, od którego po raz pierwszy wypłacono ubezpieczonemu emeryturę (art. 25b u.e.r.). Istotne elementy tego świadczenia z ubezpieczeń społecznych to: po pierwsze, przesłanki powstania uprawnienia, jakimi są śmierć emeryta pobierającego emeryturę w okresie trzech lat od miesiąca, od którego po raz pierwszy wypłacono emeryturę. Po drugie, zakres podmiotowy, do którego zaliczane są osoby uposażone (imiennie wskazane przez emeryta), a przy ich braku – małżonek pozostający ze zmarłym we wspólności ustawowej, a w przypadku jego braku – spadkobiercy. Po trzecie, sposób ustalania wysokości wypłaty. Wypłata gwarantowana jest ustalana jako różnica między kwotą środków zewidencjonowanych na subkoncie a iloczynem liczby pełnych miesięcy, jakie upłynęły od początku miesiąca, w którym po raz pierwszy wypłacono emeryturę, do końca miesiąca, w którym nastąpiła śmierć emeryta, oraz trzydziestej siódmej części kwoty zewidencjonowanej na tym subkoncie. Po czwarte, sposób realizacji prawa do świadczenia wskazujący na jego jednorazowy charakter [Dzieniaś 2016, s. 6].

Podsumowując rozważania na temat funkcji łagodzenia negatywnych odczuć, warto wskazać, że objęcie środków zewidencjonowanych na subkoncie ZUS wspólnością majątkową małżonków, przyznanie ubezpieczonemu prawa do wskazania osób uprawnionych do otrzymania środków zewidencjonowanych na jego subkoncie po jego śmierci i wypłata tych środków w formie gotówkowej, a także ustanowienie „wypłaty gwarantowanej” są sposobami na złagodzenie negatywnych odczuć społecznych wynikających z systematycznego ograniczania zasobów kapitału zgromadzonego w ramach OFE. Należy jednoznacznie podkreślić, że jest to rozwiązanie, które podważa obowiązujące reguły finansowania świadczeń z ubezpieczeń społecznych, godzi w zasadę solidaryzmu ubezpieczonych i uszczupla zasoby FUS. Niestety, wydaje się ono dość skuteczne w swoim wpływie na odczucia społeczne.

6. Funkcja ograniczania tempa przyrostu państwowego długu publicznego

Drugą dodatkową funkcją subkonta ZUS jest jego funkcja fiskalna.

Wprowadzenie subkonta ZUS było efektem pierwszej zasadniczej reformy drugiego filaru ubezpieczenia emerytalnego z 2011 r. [Dybał 2014b]. Już wtedy nie ukrywano, że głównym celem tej reformy jest „korekta [...] kwestii związanych

z narastaniem długu publicznego, które⁹ jest spowodowane koniecznością pokrywania niedoboru w FUS w wyniku przekazania części składki emerytalnej do OFE” [MPiPS 2011, s. 1].

Tabela 4. Planowany oraz ostateczny podział drugofilarowej składki między OFE i subkonto w ZUS (w procentach podstawy wymiaru)

| Rok | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Ostateczny podział po dniu 1 lutego 2014 r. |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|---|
| OFE | 7,3 | 2,3 | 2,3 | 2,8 | 3,1 | 3,3 | 3,5 | 2,92 |
| Subkonto w ZUS | 0,0 | 5,0 | 5,0 | 4,5 | 4,2 | 4,0 | 4,0 | 4,38 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 21 w zw. z art. 22 ustawy nowelizującej z 2011 r. oraz art. 22 ust. 3 u.s.u.s.

Przesunięcie części składki emerytalnej na utworzone subkonta ZUS (tabela 4), zmiany limitów inwestycyjnych OFE oraz wprowadzenie zachęt podatkowych do dodatkowego oszczędzania na emeryturę [Dybał 2016, s. 271-288] miały ograniczyć tempo przyrostu państwowego długu publicznego poprzez zmniejszenie kosztów wprowadzenia drugiego filaru kapitałowego przy jednoczesnym zachowaniu neutralności tego rozwiązania dla wysokości emerytur z obowiązkowej części systemu emerytalnego, a także stymulować wzrost poziomu oszczędności emerytalnych, a tym samym i całkowitych stóp zastąpienia [MPiPS 2011, s. 3]. Niestety, reforma z emerytalna z 2011 r. – m.in. na skutek utrzymywania się światowego kryzysu finansowego – nie przyniosła oczekiwanych rezultatów i nie udało się powstrzymać narastania długu publicznego (tabela 5).

Tabela 5. Relacja długu publicznego do PKB Polski (w procentach)

| Rok | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Dług publiczny | 46,6 | 45,0 | 46,4 | 46,9 | 44,2 | 46,3 | 49,4 | 53,1 | 54,1 | 53,7 | 55,7 | 50,2 | 51,1 | 54,4 |

Źródło: Eurostat.

Rosnący niedobór w FUS zdecydował o konieczności przeprowadzenia zasadniczej reformy OFE w 2014 r. [Dybał 2014c]. Jej kluczowymi elementami było ponowne obniżenie składki trafiającej do OFE, przeniesienie wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami SP części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS oraz liberalizacja zasad polityki inwestycyjnej OFE [Dybał 2014a]. Zgodnie z art. 23 ustawy nowelizującej z 2013 r. w dniu 3 lutego 2014 r. nastąpił transfer

⁹ Składnia oryginalna.

51,5% aktywów OFE do ZUS. Całkowita wartość przenoszonych aktywów OFE wynosiła 153,1 mld zł. Wartość nominalna przekazanych do ZUS papierów wartościowych wyniosła łącznie 146 mld zł, z czego:

- 130,2 mld zł stanowiły skarbowe papiery wartościowe;
- 15,6 mld zł stanowiły obligacje emitowane przez BGK na zasadach określonych w ustawie o autostradach płatnych oraz o KFD, gwarantowane przez SP¹⁰;
- 0,3 mld zł stanowiły inne papiery wartościowe opiewające na świadczenia pieniężne, gwarantowane przez SP.

Ponadto OFE przekazały również do ZUS środki pieniężne o wartości 1,9 mld zł. Skarbowe papiery wartościowe przeniesione w ten sposób do ZUS zostały z kolei nabyte przez Ministra Finansów, reprezentującego SP, co umożliwiło ich umorzenie, a pozostałe aktywa przekazane zostały do Funduszu Rezerwy Demograficznej [Banaszczak-Soroka 2014, s. 223-245]. Dla porównania, na koniec 2013 r. OFE dysponowały aktywami przekraczającymi 300 mld zł, a na skutek przeniesienia wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami SP części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS w lutym 2014 r. aktywa OFE spadły do poziomu niecałych 154 mld zł [Bielawska 2015, s. 283-292].

Co więcej, trwają obecnie prace nad kolejną reformą emerytalną w Polsce [MR 2017], której ważnymi elementami będzie transfer 25% aktywów OFE do ZUS i przekształcenie OFE w fundusze inwestycyjne funkcjonujące w ramach rynku indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego [Rutecka-Góra 2017, s. 143-153]. Ponownie kluczową rolę w transferze aktywów z OFE do ZUS odegra subkonto ZUS, na którym zostanie zapisana równowartość umorzonych jednostek rozrachunkowych. W ten sposób subkonto ZUS od początku swego istnienia pełni funkcję ograniczania tempa przyrostu państwowego długu publicznego i jest jednym z instrumentów polityki fiskalnej.

7. Wnioski końcowe

Istota instytucji subkonta ZUS polega na ewidencjonowaniu części składek emerytalnych, a wypłacane na jego podstawie świadczenia są finansowane repartycyjnie. Tym niemniej subkonto zostało przez ustawodawcę powiązane ze stosunkami prawnymi właściwymi dla kapitałowego filaru ubezpieczenia emerytalnego.

Dzięki temu z jednej strony subkonto ZUS pełni funkcję ewidencyjno-kontrolną, polegającą na ewidencji i kontroli przebiegu ubezpieczenia emerytalnego indywidualnego ubezpieczonego. W tym kontekście należy odnotować daleko idące podobieństwo do indywidualnego konta ZUS (tzw. pierwszy filar) oraz rachunku członka w OFE. Z drugiej strony takie specyficzne ukształtowanie i umiejscowienie subkonta ZUS powoduje, że można wskazać na szereg szczególnych funkcji, jakie pełni ta instytucja prawna. Niewątpliwie należy tu wymienić funkcję emulacji inwestycji obligacyjnych OFE, wyrażającą się w tym, że z perspektywy indywidualnego

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 641.

ubezpieczonego subkonto ZUS ma być alternatywą dla inwestycji OFE w skarbowe instrumenty dłużne oraz instrumenty dłużne gwarantowane przez SP. Kolejna funkcja, tj. ochronna, również bezpośrednio wynika z powiązania subkonta ZUS ze stosunkami prawnymi właściwymi dla kapitałowego filaru ubezpieczenia emerytalnego. W ramach funkcji ochronnej subkonto ZUS ma być mechanizmem ochrony „kapitału” emerytalnego przed ryzykiem spadku wartości jednostek rozrachunkowych w ostatnich latach aktywności zawodowej członka OFE.

Pozostałe funkcje subkonta ZUS wynikają bardziej z faktycznych zadań, jakie ta instytucja prawna realizuje. Przede wszystkim należy tutaj mówić o funkcji łagodzenia negatywnych odczuć społecznych związanych z utratą przez ubezpieczonych poczucia prawa własności do środków zgromadzonych na rachunkach OFE. Funkcja ta realizowana jest przez objęcie środków zewidencjonowanych na subkoncie ZUS wspólnością majątkową małżonków, przyznanie ubezpieczonemu prawa do wskazania osób uprawnionych do otrzymania środków zewidencjonowanych na jego subkoncie po jego śmierci i wypłata tych środków w formie gotówkowej oraz ustanowienie „wypłaty gwarantowanej”. Niemniej jednak należy jednoznacznie podkreślić, że jest to rozwiązanie, które podważa obowiązujące reguły finansowania świadczeń z ubezpieczeń społecznych, godzi w zasadę solidaryzmu ubezpieczonych oraz uszczupla zasoby FUS.

Ostatnią funkcją subkonta ZUS jest ograniczanie tempa przyrostu państwowego długu publicznego, co wynika z faktu, że subkonto ZUS od początku swojego istnienia jest ważnym instrumentem polityki gospodarczej wykorzystywanym w bieżącej polityce fiskalnej. Już na etapie wprowadzania subkont ZUS w 2011 r. nie ukrywano, że głównym celem zmian jest przesunięcie części składki emerytalnej z OFE do ZUS i ograniczenie tempa przyrostu państwowego długu publicznego przez zmniejszenie kosztów prowadzenia drugiego filaru ubezpieczenia emerytalnego. Zaledwie trzy lata później, w 2014 r., subkonto ZUS odegrało kluczową rolę przy transferze aktywów z OFE do ZUS.

Stąd też z punktu widzenia przejrzystości, jaka powinna towarzyszyć realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych, instytucja subkonta (przynajmniej w jej obecnym kształcie) powinna ulec likwidacji. W świetle powyższej analizy nie ma wątpliwości, że dalsze funkcjonowanie instytucji subkonta nie przyczynia się do efektywnej alokacji zasobów w ramach systemu społecznego ubezpieczenia emerytalnego. Obecnie należy opowiedzieć się za likwidacją instytucji subkonta niezwłocznie po dokonaniu ostatecznego transferu środków z OFE do ZUS, który zapowiadany jest na rok 2019.

Bibliografia

- Antonów K., 2011a, *OFE – ubezpieczenie versus oszczędzanie*, [w:] Pisarczyk Ł.M., Florek L. (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, LexisNexis, Warszawa.
- Antonów K., 2011b, *Sytuacja prawna składek zaewidencjonowanych na subkoncie w ZUS w razie rozwodu lub śmierci ubezpieczonego albo śmierci emeryta*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 5, s. 2-7.
- Antonów K. (red.), 2014, *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Banaszczak-Soroka U. (red.), 2014, *Rynki finansowe. Organizacja, instytucje, uczestnicy*, C.H. Beck, Warszawa.
- Bielawska K., 2015, *Skutki finansowe odwrotu od reformy emerytalnej z 1999 roku dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, [w:] Sułkowska W., Strupczewski G. (red.), *Dylematy teorii i praktyki ubezpieczeń*, Poltext, Warszawa.
- Bielawska K., 2016, *Rola pozaskładowych źródeł w finansowaniu świadczeń z ubezpieczenia społecznego wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” nr 2, s. 1-15.
- Bińczycka-Majewska T., Włodarczyk M. (red.), 2015, *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dybał M., 2014a, *The Financial Crisis and the Polish Open Pension Funds System*, „Socialiniai Tyrimai – Social Research” nr 2, s. 75-85.
- Dybał M., 2014b, *The Polish Pension Reform of 2011*, „Wroclaw Review of Law, Administration & Economics” nr 4 (1), s. 34-45.
- Dybał M., 2014c, *Wpływ otwartych funduszy emerytalnych na deficyt budżetowy i dług publiczny*, [w:] Miemieć W., Sawicka K. (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dybał M., 2016, *Czynniki rozwoju prywatnych planów emerytalnych*, [w:] Rutecka-Góra J. (red.), *Długoterminowe oszczędzanie. Podstawy, strategie i wyzwania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Dziesięsiuk D., 2013, *Subkonto w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych – zagadnienia wybrane*, [w:] Ćwiertniak B.M., (red.), *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki społecznej (zbiór studiów)*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec.
- Dziesięsiuk D., 2016, *Wypłata gwarantowana jako odrębne świadczenie ze społecznego ubezpieczenia emerytalnego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” nr 1, s. 1-15.
- Gudowska B., Strusińska-Żukowska J., 2014, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Jakubowski S., 2013, *Prawno-ekonomiczne aspekty gromadzenia i lokowania środków przez otwarty fundusz emerytalny*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław.
- Jakubowski S., Zawadzka P., 2015, *Rynek obligacji komunalnych jako obszar działalności lokacyjnej otwartych funduszy emerytalnych*, [w:] Chybalski F., Marcinkiewicz E. (red.), *Współczesne problemy systemów emerytalnych: wybrane zagadnienia*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź.
- Jędrasik-Jankowska I., 2017, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Lexis Nexis, Warszawa.

- Jędrejek G., 2015, *Prawo rodzinne*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- KNF, 2016, *Rynek otwartych funduszy emerytalnych w IV kwartale 2015 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa.
- KNF, 2017, *Rynek otwartych funduszy emerytalnych w I kwartale 2017 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa.
- KNF, 2018, *Informacja o działalności inwestycyjnej funduszy emerytalnych*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa.
- MPiPS, 2011, *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych z aktami wykonawczymi z dnia 10 marca 2011 r.*, druk Sejmu VI kadencji nr 3946.
- MPiPS, 2013, *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych z projektami aktów wykonawczych z dnia 22 listopada 2013 r.*, druk Sejmu VII kadencji nr 1946.
- MR, 2017, *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- Nerka A., 2015, *W poszukiwaniu modelu waloryzacji emerytur*, [w:] Chybalski F., Marcinkiewicz E. (red.), *Współczesne problemy systemów emerytalnych. Wybrane zagadnienia*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź.
- Nieborak T., 2016, *Tworzenie i stosowanie prawa rynku finansowego a proces ekonomizacji prawa*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Pacud R., 2012, *Zmiana kierunku reformy emerytalnej z 1999 r.*, „Państwo i Prawo” nr 1, s. 17-32.
- Pacud R., 2013, *Prawne mechanizmy przekazywania środków OFE. Oceny konstytucyjno-prawne*, Oficyna Allerhanda, Kraków.
- Rutecka-Góra J., 2017, *Ewolucja pracowniczych programów emerytalnych a przemiany demograficzne*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” nr 309, s. 143-153.
- Ślebza K., 2009, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Wantoch-Rekowski J., 2014, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa*, LEX, Warszawa.
- Wantoch-Rekowski J. (red.), 2015, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, LEX, Warszawa.
- Zawadzka P., 2009, *Fundusz inwestycyjny w systemie instytucji finansowych*, C.H. Beck, Warszawa.
- Zawadzka P., 2016a, *Instrumenty finansowe notowane na GPW w Warszawie*, [w:] Banaszczyk-Soroka U. (red.), *Rynek papierów wartościowych: inwestorzy, instrumenty finansowe i metody ich wyceny*, C.H. Beck, Warszawa.
- Zawadzka P., 2016b, *Papiery wartościowe o charakterze dłużnym*, [w:] Banaszczyk-Soroka U. (red.), *Rynek papierów wartościowych: inwestorzy, instrumenty finansowe i metody ich wyceny*, C.H. Beck, Warszawa.
- Zawadzka P., 2016c, *Papiery wartościowe o charakterze udziałowym*, [w:] Banaszczyk-Soroka U. (red.), *Rynek papierów wartościowych: inwestorzy, instrumenty finansowe i metody ich wyceny*, C.H. Beck, Warszawa.

Functions of subaccount in Social Insurance Institution – legal perspective

Abstract. The article defines and discusses functions of a legal institution of subaccount, which was introduced by the pension reform of 2011. Application of the legal dogmatic method and economic analysis of law leads to the conclusion that the legal institution of subaccount performs several functions, both legal and factual.

The primary function of the subaccount is accounting and controlling. This legal institution holds a record of pension insurance of an insured individual. The second most important function of the subaccount is imitating investment. The record held at subaccount is supposed to replace bond investments of Open Pension Funds, at least from the individual person's perspective. The following function of the subaccount is the protection of pension rights in the late stages of insured person's career. This legal institution is supposed to protect older workers from the significant decline in the value of accounting units of Open Pension Funds. The remaining functions are more factual than legal. The fourth function of the subaccount is to calm down social tensions caused by the latest reforms of pension market in Poland. Pension rights that are recorded at the subaccount at Social Insurance Institution are subject to inheritance just like real pension capital accumulated at Open Pension Funds. The last function of the subaccount is fiscal. Unfortunately, the subaccount is frequently used to transfer pension capital from Open Pension Funds to Social Insurance Institutions. Thus, the subaccount became important economic policy tool, which is used in current fiscal policy in Poland. This poses a major threat to the development of pension market in Poland. Therefore, the analysis is concluded with the statement that the legal institution of subaccount of Social Insurance Institution should be removed from the law of social insurances.

Keywords: subaccount, pension system, social insurances, Open Pension Funds.

JEL Codes: H55, J26, K31.