

*Др Бојан Урдаревић, редовни професор  
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 331.53.07:34  
DOI: 10.46793/XXIV-14.111U*

## **УСЛУГЕ ПРИВАТНИХ АГЕНЦИЈА ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ\***

### **Резиме**

*У овом тренутку Република Србија, као и велики број других држава, суочава се са недостатком радне снаге, како квалификованих, тако и неквалификованих радника. Овај проблем још је израженији у руралним срединама, где је присутна висока флукуација радне снаге, али и недостатак послова и мотивације за радом.*

*Питање које се поставља је да ли приватне агенције за запошљавање могу својим капацитетима и улогом која им је дата, да одговоре на изазов и помогну у превезилажењу тренутне ситуације. У начелу, приватне агенције за запошљавање представљају субјекте приватног права који на тржишту рада пружају услуге довођења у везу потенцијалног послодавца и радника, при чему агенција не стиче својство субјекта радног односа. Проблем домаћег правног оквира, а што је истраживање у раду и показало, је да није у довољној мери стимулисало ове носиоце запошљавања да се баве марама активне политике запошљавања на домаћем тржишту рада, већ се готово искључиво баве посредовањем у запошљавању у иностранству. На овај начин, олакшава се приступ домаћих радника страним тржиштима рада, док се домаће тржиште рада и даље бори са мањком радне снаге и одређених занимања.*

*У оквиру техничке помоћи „Подрица државним институционалним капацитетима и политичким и правним оквирима за унапређење запошљавања“, коју спроводи ЕРССО у мају 2023. године спроведено је истраживање Профилисање агенција за запошљавање у Републици Србији у контексту њиховог укључивања у мере активне политике запошљавања. У раду су приказани резултати истраживања које је реализовано употребом анектног упитника и кроз разговоре вођене у оквиру фокус група.*

---

\* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2023. годину који се финансира из средстава Министарства, науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

*Кључне речи:* агенције за запошљавање, анкетни упитник, мере активне политике запошљавања, истраживање.

## 1. Увод

Приватне агенције за запошљавање представљају субјекте приватног права који на тржишту рада пружају услуге довођења у везу потенцијалног послодавца и радника, при чему агенција не стиче својство субјекта радног односа. Другим речима, оне неретко функционишу као предузетници или приватна предузећа за пружање услуга која на основу уговора и за накнаду предузимају одређене радње којима се олакшава или убрзава притуп запослењу.

Поред тога, постоје и агенције које су специјализоване за проналажење кадрова „тзв. *headhunting агенције*“ које ангажује послодавац како би му помогле да својим контактима и приступом дође до жељеног кадра, најчешће оног који се односи на виши слој менаџмента. Овоје агенције умеју бити врло корисне јер имају разгранату мрежу контаката и најчешће су повезане са управљачим телима великих компанија.

Данас, можемо рећи, да се све више инсистира на специјализацији агенција за запошљавање, односно на томе да посредују у запошљавању у тачно одређеној грани или делатности. Тако, ове агенције могу бити специјализоване за запошљавање страних држављана, али и радника миграната, мада је најчешћа ситуација да се баве посредовањем у запошљавању домаћих држављана у иностранству.

У сваком случају, приватне агенције за запошљавање, функционишу као привредни субјекти чији је главни циљ да максимализују профит. У том смислу, државе имају право да се према овим агенцијама поставе на начин који сматрају целисходним, па чак и да у неким случајевима ограниче њихово деловање<sup>1</sup>. Ово посебно важи код тражења запослења за малолетна лица, или лица која раде са повећаним ризиком. На свакој држави је да процени колико је спремна до запошљавање у одређеним делатностима препусти овим субјектима, имајући у виду чињеницу да они не послују у јавном, већ приватном интересу.

Најбоље решење би било оно према коме се агенције за запошљавање посматрају као партнери јавним службама које се баве пословима запошљавања и где постоји однос сарадње између ова два субјекта<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Више у: Брковић, Р., *Приватне агенције за запошљавање – међународни, комунитарни и национални правни оквир*, Теме, бр. 4/2015, стр. 1379-1397; Миладиновић, А., *Приватне агенције за запошљавање – међународни, европски и национални правни стандарди*, Часопис за радно и социјално право, Београд, бр. 2/2021, стр. 55-88.

<sup>2</sup> О моделима оснивања и рада приватних агенција за запошљавање, више у: Ковачевић, Љ., *Заснивање радног односа*, Београд, 2021, стр. 350-359.

Активности јавних служби и приватних агенција за запошљавање се најтешње приближавају на локалном нивоу, пре свега у погледу запошљавања радника из посебно осетљивих група, а нарочито за лица која дуго година безуспешно траже запослење преко јавних служби за запошљавање, или, пак, оних која су проглашена за технолошки вишак. Простор за сарадњу између ова два носиоца послова запошљавања свакако постоји, међутим у домаћој пракси, агенције за запошљавање нису у довољној мери заинтересоване, оспособљене или подстакнуте да на овај начин сарађују, већ су оријентисане готово искључиво ка посредовању у запошљавању домаћих држављана у иностранству.

## **2. Анализа законодавног и институционалног оквира политике запошљавања у Републици Србији**

### ***2.1. Стратегије и Акциони планови који се односе на приватне агенције за запошљавање***

У погледу стратешких докумената који се односе на агенције за запошљавање, Влада Републике Србије усвојила је Стратегију запошљавања у Републици Србији од 2021. до 2026. године<sup>3</sup>, као и пратећи Акциони план за период од 2021. до 2023. године за спровођење Стратегије запошљавања<sup>4</sup>. Циљ овог стратешког документа, усвојеног на предлог Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је успостављање стабилног и одрживог раста запослености заснованог на знању и достојанственом раду. Стратегијом су, између осталог, предвиђене и међусекторске мере које би требало да се реализују у сарадњи са секторима образовања, привреде, финансија и социјалне заштите, док је са јединицама локалне самоуправе планиран даљи развој локалне политике запошљавања.

У циљу унапређења положаја незапослених лица на тржишту рада, мере се односе на реализацију активне политике запошљавања, унапређења њеног спровођења, креирање нових мера, као и унапређење праћења стања и кретања на тржишту рада и исхода и утицаја мера активне политике запошљавања.

Посебне мере предвиђене су за унапређење положаја жена, младих, особа са инвалидитетом, корисника новчане социјалне помоћи, као и Рома и Ромкиња. Поред овога, тежиште је постављено и на друге рањиве категорије незапослених који без додатне и интензивне подршке у тражењу посла не могу самостално да поправе свој положај на тржишту рада.

---

<sup>3</sup> Стратегија запошљавања у РС од 2021-2026. године, Сл. гласник РС, бр. 18/2021 и 36/2021 – испр.

<sup>4</sup> Акциони план за период од 2021. до 2023. године за спровођење Стратегије запошљавања, Сл. гласник РС, бр. 30/21. Акционим планом нису обухваћене агенције за запошљавање.

У делу 3.3. Стратегије идентификовани су кључни проблеми које је неопходно решити. Тако је констатовано да су „носиоци послова запошљавања укључени у све делове процеса пружања услуга незапосленим лицима, у дизајнирање, управљање, спровођење, праћење спровођења и прицену ефеката мера активне политике запошљавања, те је стога потребно њихову улогу и одговорност стално преиспитивати.“ Стратегијом је већ предложена мера за превазилажења уоченог проблема која се састоји у „јачању капацитета носилаца послова запошљавања, унапређење координисаног деловања и дијалога у области политике запошљавања.“

Као један од посебних циљева Стратегије наведена је мера за унапређење услова за развој квалитетне радне снаге. С обзиром на природу концепта каријерног вођења и саветовања, као система услуга које младим људима помаже при избору одговарајућег образовања у односу на занимање којим желе да се баве, а одраслима да управљају каријером, у Стратегији се наводи да је неопходно наставити и развијати овај концепт. Од значаја за његов развој је и Правилник о стандардима услуга каријерног вођења и саветовања<sup>5</sup>, који само на једном месту, у делу 8. прописује да су агенције за запошљавање само један од великог броја организатора које кроз процес одобравања могу да стекну статус јавно признатог организатора активности образовања одраслих. С обзиром на то да су помеути стандарди услуга каријерног вођења и саветовања врло сложени, неопходно је олакшати њихову примену кроз обуке, како за запослене у школама, тако и за запослене у Националној служби за запошљавање и агенцијама за запошљавање које пружају ове услуге.

Као посебна мера у Стратегији наводи се потреба за „успостављањем обједињеног система информација тржишта рада који би обухватио податке из различитих извора на једном месту, односно објединио доступне изворе информација о слободним пословима између Националне службе и агенција за запошљавање.“ Свакако да би се на овај начин унапредило сагледавање ситуације на тржишту рада, али је за сада ово изостало.

На крају, у Стратегији се констатује да, иако су агенције за запошљавање утврђене као носиоци запошљавања, у пракси се оне баве само пословима посредовања у запошљавању у иностранству, или посредовањем у земљи на руководећим функцијама (тзв. *head hunting*). Стога је неопходно јачати њихову улогу и капацитете, нарочито уколико пружају услуге каријерног вођења и саветовања у складу са стандардима.

---

<sup>5</sup> Правилник о стандардима услуга каријерног вођења и саветовања, Сл. гласник РС, бр. 43/2019.

## **2.2. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености**

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености,<sup>6</sup> усвојен је 2009. године, са последњим изменама и допунама из 2021. године. Законом се уређују: (1) послови и носиоци послова запошљавања, (2) права и обавезе незапосленог и послодавца, (3) активна политика запошљавања, (4) осигурање за случаје незапослености и друга питања од значаја за запошљавање, (5) повећање запослености и српчачавање дугорочне незапослености у Републици Србији.

У току 2009. године дошло је до значајних измена прописа везаних за радне односе ступањем на снагу одређеног броја тада нових прописа, док су неки од постојећих измењени. Наиме, примена Општег колективног уговора потписаног у априлу 2008. године проширена је на све послодавце у Републици Србији од 11. фебруара 2009. године. Такође, Закон о странцима почео је са применом од 1. априла 2009. године; Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом ступио је на снагу 23. маја 2009. године, у исто време када и тадашњи Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености. Начелно, одредбе Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености из 2009. године су биле рестриктивније од његовог претходника из 2003. године који је по први пут увео законски појам „активне мере запошљавања“.

У то време, препознат је и шири оквир примене будућег закона, а нарочито у контексту привлачења страних директних инвестиција, развоја привреде и економске сарадње. Посебан изазов представљало је, до тада, неадекватно регулисање положаја Националне службе за запошљавање и агенција за запошљавање, као основних носилаца послова запошљавања.

Ступањем на снагу Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености из 2009. године уведене су, између осталог, одредбе о евиденцијама у области запошљавања, споразум о учинку Националне службе за запошљавање, а истовремено укинута је и обавеза пријаве за запошљавањем. Ова обавеза укинута је из разлога што су и агенције за запошљавање препознате као носиоци запошљавања, па уколико би послодавац имао обавезу достављања пријаве Националној служби за запошљавање, поставило би се питање смисла постојања агенција за запошљавање.

Један од главних циљева закона био је креирање флексибилнијег законског оквира за обављање послова запошљавања, кроз ефикасно коришћење ресурса Националне службе за запошљавање и планирања мера активне политике запошљавања.

У погледу агенција за запошљавање, изменама и допунама закона из 2015. године, поред осталог, уведен је и чл. 98а који регулише одговорност агенција у

---

<sup>6</sup> Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Сл. гласник РС, бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 – др. закон и 49/2021.

поступку посредовања за запошљавање у иностранству. Према чл. 98а ст. 2. „агенција је одговорна према лицима којим је посредовала за запошљавање у иностранству у случајевима када дође до њиховог превременог повратка из земље у коју су упућена на рад, без воље и кривице лица, као и за насталу штету коју лица претрпе, а која је узрокована погрешним информацијама о битним елементима услова живота и рада у земљи у коју су лица упућена на рад.“

Коначно, изменама из 2021. године утврђен је тренутно актуелни текст закона, када је извршено усаглашавање са Законом о планском систему Републике Србије<sup>7</sup> и сходно томе прецизирано је да основни документ јавних политика у области активне политике запошљавања представља Стратегија запошљавања са пратећим Акционим планом.

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености у чл. 7. као носиоце запошљавања препознаје само: (1) Националну службу за запошљавање и (2) агенцију за запошљавање. Други субјекти, као што су: иностране агенције за запошљавање, интернет портали за запошљавање, студентско-омладинске задруге и организације цивилног друштва, који данас често обављају послове запошљавања, нису препознати законом. Такође, агенције за привремено запошљавање у потпуности су уређене Законом о агенцијском запошљавању.

Услови за оснивање и рад агенције за запошљавање регулисани су Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености и Правилником о просторним и техничким условима за рад агенције за запошљавање, условима стручне оспособљености запослених, програму, садржини и начину полагања испита за рад у запошљавању.<sup>8</sup>

На основу чл. 20. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености агенцију за запошљавање оснивају правна и физичка лица ради обављања послова запошљавања, и то: (1) обавештавања о могућностима и условима запошљавања; (2) посредовања у запошљавању у земљи и иностранству; (3) професионалне оријентације и саветовања о планирању каријере; (4) спровођења појединих мера активне политике запошљавања, на основу уговора са Националном службом.

Агенција за запошљавање не може да се бави запошљавањем малолетних лица, запошљавањем на пословима са повећаним ризиком, као ни да посредује у запошљавању на пословима учесника штрајка, осим ако није обезбеђен минимум процеса рада у складу са законом.

Дозволу за рад агенције за запошљавање издаје Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања на основу писаног захтева и под

---

<sup>7</sup> Закон о планском систему Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 30/2018.

<sup>8</sup> Правилник о просторним и техничким условима за рад агенције за запошљавање, условима стручне оспособљености запослених, програму, садржини и начину полагања испита з рад у запошљавању, Сл. гласник РС, бр. 98/2009, 100/2012, 65/2014 и 11/2018.

условом да агенција испуњава услове у погледу просторне и техничке опремљености и стручне оспособљености запослених.

Дозвола за рад се може издати агенцији која запошљава најмање једно лице са високом стручном спремом. Под стручно оспособљеним лицем сматра се лице које има најмање средњу спрему и положен испит за рад у запошљавању. Овде је испуштен термин „стручну“, јер средња спрема не постоји, а неопходно је извршити усклађивање законске терминологије са важећим Националним оквиром квалификација Републике Србије.

Просторне и техничке услове за рад агенције, услове у погледу стручне оспособљености запослених, као и програм, садржину и начин и висину трошкова полагања испита за рад у запошљавању прописује министар надлежан за послове запошљавања.

Министарство за рад води регистар издатих дозвола. Према стању из јула 2023. године, у регистру је уписано 109 агенција, од којих су све активне.

Према чл. 22. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, „агенцију не може основати, нити у њој послове запошљавања обављати лице које је: (1) осуђивано за кривично дело на безусловну казну затвора у трајању од најмање шест месеци, у периоду од три године након издржавања казне; (2) оснивач агенције којој је одузета дозвола за обављање послова запошљавања, у року од три године од дана одузимања дозволе и (3) оснивач агенције коме је актом надлежног инспекцијског органа утврђено да као нерегистровани привредни субјекат обавља послове запошљавања, у року од три године од дана доношења тог акта.

Законом је у чл. 23. ст. 2. прописано да „ради обављања послова запошљавања на одређеној територији агенција може да образује подручне јединице, које морају испуњавати услове за добијање дозволе за рад.“

Дозвола за рад агенцији издаје се на период од 5 година уз могућност продужетка. Такође, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања одузима дозволу за рад агенцији ако она престане да испуњава услове за рад, или ако почне да врши послове запошљавања у супротности за законом.

Исто тако, дозвола за рад се може одузети агенцији и ако је њен оснивач осуђен на безусловну казну затвора у трајању од најмање шест месеци. У случају одузимања дозволе, иста се може поново издати протеком рока од три године од дана одузимања. Овде треба посебно нагласити да Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања врши надзор само над агенцијама које имају дозволу за рад. Уколико агенција за запошљавање нема дозволу за рад, неопходно је обавестити тржишну инспекцију и Министарство унутрашњих послова.

Важно је истаћи да агенције за запошљавање могу обављати послове запошљавања који су везани за запошљавање у земљи, као и за запошљавање у иностранству. У том смислу не постоји никаква разлика у погледу поступка посредовања у запошљавању који обавља агенција за запошљавање и оног који се спроводи од стране Националне службе за запошљавање. Оно што је важно

истаћи јесте да и агенција и Национална служба за запошљавање због начела бесплатности, не смеју да наплаћују провизију од незапосленог лица, већ искључиво од послодавца. Уколико би агенција наплатила провизију од незапосленог лица, обављала би послове запошљавања супротно закону, а то значи губитак дозволе за рад.

Дакле, нормативно посматрано агенцијама за запошљавање дате су све надлежности које припадају и на Националној служби за запошљавање, изузев издавања дозволе за рад странцу и лицу без држављанства. У погледу активних мера запошљавања, агенције могу да спроводе „поједине мере активне политике запошљавања на основу уговора са Националном службом.“ Управо овако нејасна норма, између осталог, довела је и до тога да се агенције за запошљавање баве готово искључиво посредовањем у запошљавању и оглашавањем послова у иностранству. На тај начин агенције су готово у потпуности искључене из других активности у погледу запошљавања, а врло често немају ни капацитете да се истим баве. На пример, за активности везане за обуку и професионалну оријентацију, већина агенција нема капацитете, а ни интерес, јер такву услугу не могу да наплате од незапосленог лица.

С друге стране, анализом Правилника о критеријумима, начину и другим питањима од значаја за спровођење мера активне политике запошљавања<sup>9</sup> уочено је да не постоје одредбе о могућем учешћу агенција за запошљавање у остваривању права на спровођење неке од мера активне политике запошљавања. Чланом 2. Правилника регулисано је да „Национална служба спроводи активну политику запошљавања у складу са законом, Акционим планом и другим прописима.“ У ст. 2. истог члана наводи се да „Национална служба може спроводити мере активне политике запошљавања путем пројектних активности које се реализују у сарадњи са домаћим и међународним организацијама и институцијама.“ С обзиром на ову одредбу учешће агенција за запошљавање у спровођењу мера активне политике запошљавања је факултативно, те без адекватне подршке и финансијске помоћи од стране државе или Националне службе за запошљавање, није реално очекивати њихово укључивање у остале мере активне политике запошљавања. Сматрамо да је изузетно важно регулисање овог питања, јер су агенције за запошљавање законски постављене као равноправан партнер Националној служби за запошљавање и уређене као један од два носилаца послова запошљавања. У том смислу, није сврсисходно да се носилац запошљавања бави искључиво пословима оглашавања и посредовања у запошљавању према иностраним послодавцима, те да је тотално невидљив за домаће тржиште рада.

Управо овај простор, који се односи на запошљавање у земљи преузели су други правни субјекти који нису препознати Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености. Пре свега, агенције за привремено

---

<sup>9</sup> Правилник о критеријумима, начину и другим питањима од значаја за спровођење мера активне политике запошљавања, Сл. гласник РС, бр. 102/2015, 5/2017, 9/2018.



запошљавање, које су уређене Законом о агенцијском запошљавању<sup>10</sup> и које нису препознате као носиоци запошљавања, јер се исте у правном систему појављују као послодавци. Међутим, сматрамо да агенције за привремено запошљавање треба да буду предмет „препознавања“ Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, ако ништа друго, онда бар из разлога што неретко и ове агенције оглашавају потребу за радницима и не запошљавају их за своје потребе, већ за потребе послодавца корисника. С обзиром на укупан број лица који ради преко агенција за привремено запошљавање, сматрамо да су у овом тренутку управо оне „већи“ носиоци запошљавања него агенције за запошљавање. Овде је важно истаћи и чињеницу да су неке од ових агенција почеле да се баве и пословима запошљавања предузетника (фриленсера), као што је рецимо Adecco.<sup>11</sup> Другим речима, оне су почеле да „пружају услугу послодавца“ лицима која су по природи ствари предузетници, тако што их запошљавају и од њих наплаћују провизију за администрирање појединих права из радног односа, смањујући им пореске трошкове и обезбеђујући им остваривање одређених права код банака.

Такође, пословима запошљавања у земљи баве се и иностране агенције за запошљавање преко којих се често запошљавају страни држављани у Србији, с тим што, неретко, ове агенције нису регистроване у Србији, па тако избегавају и неопходно испуњење услова за рад који су прописани домаћим прописима, али и одговорност у случају кршења права радника, или настанка штете на страни послодавца који су их ангажовали.

Конечно, дигиталне платформе и портали нису препознати Законом о запошљавању а баве се, не само оглашавањем слободних радних места, већ и посредовањем у запошљавању. Услови за рад ових портала и платформи нису регулисани, па се тако не врши ни надзор над њиховим радом. Овде је од највеће важности, због правилне примене прописа, разлучити послове оглашавања од посредовања у запошљавању и других послова везаних за запошљавање. Корисно би било предложити услове који ове платформе и портали морају претходно да испуне да би могао да се уведе адекватан надзор над њиховим радом, а истовремено смањила правна несигурност и елиминисала нелојална конкуренција оним субјектима који послују по закону.

### **3. Резултати истраживања о профилисању агенција за запошљавање у Републици Србији**

У оквиру техничке помоћи „Подршка државним институционалним капацитетима и политичким и правним оквирима за унапређење запошљавања“, коју спроводи ЕРССО у мају 2023. године спроведено је

---

<sup>10</sup> Закон о агенцијском запошљавању, Сл. гласник РС, бр. 86/2019.

<sup>11</sup> [Freelancer \(adecco.rs\)](https://www.adecco.rs)

истраживање *Профилисање агенција за запошљавање у Републици Србији у контексту њиховог укључивања у мере активне политике запошљавања*<sup>12</sup>.

### **3.1. Приказ података прикупљених анкетним упитником**

Анкетно истраживање урађено на коришћењем онлајн упитника припремљеног искључиво за потребе овог истраживања. Од 107 агенција које се налазе у Регистру агенције за запошљавање, 45 је попунило упитник. Важно је напоменути да Регистар агенција за запошљавање обухвата и агенције које се баве посредовањем при запошљавању (агенције које су биле у фокусу овог истраживања), али и агенције које се баве запошљавањем радника ради уступања. Из тог разлога, долазило је до великих разлика у одговорима на поједина питања (попут питања о броју запослених радника), те се приликом анализе добијених информација водило рачуна да ли се ради о агенцијама које се баве посредовањем при запошљавању или агенцијама које се баве уступањем радника. Осим анкетног упитника подаци су прикупљени и кроз три фокус групе у којима су учешће узели представници агенција за запошљавање и Националне службе за запошљавање и представници МРЗБСП.

У наставку ће бити представљени најважнији налази и закључци овог истраживања који су од значаја за тему.

Анализа података прикупљених истраживањем указује на то да је у већини случајева (73,4%) оснивач агенције је домаће физичко лице (55,6%). Међу страним лицима оснивачима агенција подједнако су заступљена физичка и правна лица. Тек четвртина агенција за запошљавање (24,4%) има регистрован огранак.

Поједине агенције за запошљавање имају дугу традицију у Републици Србији (постоје преко 30 година), док поједине агенције тек почињу своје пословање (основане су пре једног до три месеца). Највише анкетираних агенција оснивано је 2020. (16%) и 2021. године (11%) за време пандемије COVID19. Значајан број агенција основан је и 2016. године (11%).

Допунску делатност, поред послова агенције за запошљавање, обавља 26,7% агенција. Допунске делатности које агенције обављају варирају од сродних, попут делатности привременог запошљавања (16,7% - 2 агенције од 12 колико их је навело да има допунску делатност), обука и образовања одраслих (16,7%), пословног консалтинга (16,7%), до делатности које ни на који начин нису повезане са пословима запошљавања, попут чишћења зграда (16,7%), помоћи у кући за стара лица (8,3%) и брачног саветовања и посредовања за озбиљну везу (8,3%).

---

<sup>12</sup> Истраживање су спровели: проф. др Бојан Урдаревић, редовни професор Правног факултета у Крагујевцу и Лидија Кузманов, независни консултант.

Већина агенција које се баве уступањем радника, има дозволу и за посредовање при запошљавању и обрнуто. Према резултатима анкете, трећина анкетираних агенција има и дозволу за привремено запошљавање ради уступања радника другим послодавцима.

Већина тих агенција са радницима склапа уговор о раду (93%, односно 14 од 15 агенција које су одговориле на ово питање). Једна агенција навела је да поред уговора о раду склапа и уговоре о привременим и повременим пословима. Када је у питању уговор о раду, у већини случајева ради се о уговору на одређено време (70%), док мањи број агенција са радницима које ће уступати другим послодавцима склапа уговор о раду на неодређено време (30%).

Две трећине (66,7%) агенција се бави посредовањем при запошљавању на територији Републике Србије, док се половина испитаних агенција бави посредовањем при запошљавању у иностранству и то највише у Хрватској (9 агенција), Словенији (8 агенција) и Немачкој (7 агенција). Поред ових земаља, агенције из Србије посредују и приликом запошљавања у Мађарској, Чешкој, Словачкој, Малти...

У структури лица приликом чијег запошљавања анкетиране агенције посредују доминирају домаћи радници (95%). Велика већина агенција у потпуности је окренута запошљавању домаћих радника у Републици Србији (31 од 42 агенције које су одговориле на ово питање). Одређени број агенција навео је да се баве и посредовањем при запошљавању домаћих радника у иностранству (8 агенција), односно у земљи и у иностранству (1 агенција). Две агенције навеле су да се баве искључиво посредовањем при запошљавању странаца у Републици Србији.

Агенције највише посредују у следећим секторима: угоститељство (готово половина агенција, 44%, посредује у овом сектору), хотелијерство и туризам (38%), трговина (33%), пружање услуга чишћења и одржавања пословних и стамбених просторија (29%), грађевинарство и стамбена индустрија (27%), медицинска и фармацеутска индустрија (24%) и метална и електро индустрија (24%).

Када је реч о посредовању при запошљавању у Републици Србији, у питању су претежно послови за неквалификована и ниско квалификована, као и за лица са средњом стручном спремом, следећих профила: бравари, неговатељи, возачи моторних возила, магационери, радници у производњи, хотелско особље, заваривачи, грађевински радници, геронтодомаћице. Од високообразованих профила у питању су: ИТ стручњаци (различитих врста), машински инжењери, инжењери електротехнике, инжењери грађевине.

При посредовању за запошљавање у иностранству, у највећем броју случајева ради се о угоститељском особљу (конобари, бармени, собарице, спремачице, куvari, рецепционери...), затим занатским радницима (бравари, заваривачи, електричари, аутомеханичари...), медицинским радницима и радницима у производњи.

Већина агенција које се баве посредовањем при запошљавању у иностранству није имала искуство превременог повратка упућених радника. Агенције које су имале таква искуства наводе да су она изразито ретка и да су разлози углавном породичне природе и у малом броју случајева повреда уговорних обавеза од стране радника.

Ниједна агенција није регистровала случај да лица која су упутили на рад у иностранство претрпе штету насталу у вези са погрешним информацијама о битним елементима услова живота и рада у земљи у коју су била упућена на рад. Као разлог за одсуство штета агенције наводе добру информисаност лица са којима склапају уговоре и усменим и писаним путем, пре склапања уговора.

Већина агенција поред посредовања при запошљавању не пружа никакве додатне услуге (78%). Агенције које су навеле да пружају додатне услуге то у највећем броју случајева чини кроз услуге за послодавце попут регрутације, селекције и тестирања кандидата, обрачун зарада, послове HR администрације; кроз услуге за потенцијалне кандидате попут припреме кандидата за разговор, обуке за писање CV и мотивационог писма, припрема и обука за разговор за посао и сл.

Поред ових, поједине агенције навеле су и конкретне обуке које пружају кандидатима, а које повећавају њихову запошљивост и могу се поредити са мером обука за познатог послодавца или мером преквалификације и доквалификације. У питању су: обуке језика (конкретно немачког језика), тренинг примењеног менаџмента, акредитована обука за геронтодомаћице, обука за неговатеље и небиситерке, обука за стручно усавршавање возача моторних возила у друмском превозу путника и робе, обука за стручно оспособљавање возача за возила у транспорту опасне робе, обука за стручно усавршавање лица које је одговорно и организује послове превоза у друмском превозу путника и терета, обука за стручно оспособљавање саветника за безбедност у транспорту опасне робе, обука за стручно оспособљавање руковалаца опасним материјама у транспорту опасне робе, обука за продавца дрогеријских производа у специјализованим продавницама – дрогеријама.

Пракса јавног објављивања огласа и могућности за запошљавање присутна је код већине анкетираних агенција (86,7%). Већина агенција за запошљавање информације о могућностима и условима запошљавања објављује на својим профилима на друштвеним мрежама (чак 35 од 45 анкетираних агенција), на својим сајтовима (23 агенције), као и у локалним медијима (15 агенција) и одласком на терен / посетом локалној самоуправи (10 агенција) и на тај начин долази до корисника. Поред ових начина, агенције често користе и директни контакт (путем мејла, телефона, доласком у агенцију, користећи онлајн платформе) за досезање до корисника.

Већина агенција (84,4%) води евиденцију о лицима која траже запослење. Нешто више од половине (51,1%) анкетираних агенција води евиденцију о потреби за запошљавањем у земљи. Такође, нешто више од половине (53,3%)

анкетираних агенција води евиденцију о потреби за запошљавањем у иностранству. Готово три четвртине агенција (73,3%) све своје евиденције води у електронској форми.

Према евиденцијама анкетираних агенција, у Републици Србији најтраженији су професионални возачи и софтверски инжењери и ИТ стручњаци (по 10 % удео у свим траженим занимањима), следе радници за рад у индустрији, вариоци и трговци (7%), затим хотелско особље, грађевински радници, месари, угоститељи, неговатељи, лимари, бравари и помоћни радници (5%), радници за рад у услужним делатностима, ниско квалификовани радници, економисти, аутомеханичари, аутоелектричари, електричари, прехранбени технолози и хигијеничари (5%).

У иностранству најтраженији су професионални возачи (18%), медицинско особље, кувари (15%), радници за рад у индустрији (9%), занатски радници, електричари (6%), вариоци, грађевински радници, ИТ стручњаци, високо образовани, ниско квалификовани и радници за тешке физичке послове (3%).

Великим одливом радне снаге из Републике Србије у иностранство<sup>13</sup>, дефицитарна занимања у Србији изједначила су се са дефицитарним занимањима у земљама ЕУ. Дефицитарна су у великој већини занатска занимања, попут: месара (квалификованих), куvara (са искуством), електричара, вариоца, металостругара, бравара, столара, аутомеханичара, тесара, обућара, часовничара, пекара, посластичара, конобара, CNC оператера. На листи дефицитарних занимања нашли су се и професионални возачи (нарочито Ц и Е категорије), медицински радници, геронтодомаћице и неговатељи, као и софтверски инжењери.

У вези са надзором над радом агенција највећи број анкетираних агенција није ни једном имало надзор надлежних инспекција од оснивања (17 од 41 агенције), 12 их је имало један надзор, 7 је имало 2 надзора, 1 је имала 4 и 2 агенције су имале 5 пута надзор од свог оснивања.

Разлози за мали број надзора од стране надлежних инспекција крију се у одсуству јасних законских одредби ко треба да врши надзор над радом агенција за запошљавање и како се врши надзор над њиховим радом. Према тренутној регулативи дефинисан је надзор приликом отпочињања обављања делатности у оквиру кога се проверава испуњеност одредби Правилника о просторним и техничким условима за рад Агенције за запошљавање, условима стручне оспособљености запослених, програму, садржини и начину полагања испита за рад у запошљавању. Када отпочну бављење делатношћу агенција за запошљавање, надзор врши инспекторат за рад, који према оценама ресорно министарства и сам има проблем са капацитетима.

---

<sup>13</sup> О разлозима одлива радне снаге више у: Урдаревић, Б., *Импликације радних миграција на европско тржиште рада – радноправни аспекти*, Становништво, вол. 61, бр. 1/2023, стр. 91-106; Урдаревић, Б., *Анализа основних узрока миграције радне снаге у Републици Србији*, Часопис за радно и социјално право, год. 23, бр. 2/2019, стр. 15-28.

Већини анкетираних агенција (95,6%) никада није била одузета дозвола за рад. Само две агенције су током свог досадашњег постојања имале прекид у обављању делатности, услед одузимања дозволе за рад, а разлог за то је у оба случаја било неблагоприятно пријављивање промене адресе.

Најважнији изазови са којима се агенције за запошљавање сусрећу могу се груписати у неколико скупина: изазови на страни понуде радне снаге, изазови на страни понуде послова и у односу са клијентима, изазови у сарадњи са другим актерима политике запошљавања и изазови у погледу законске регулативе и њене примене.

Већина агенција за запошљавање има једно до два запослена и/или радно ангажована лица. Готово петина (18%) анкетираних агенција има само једно запослено и/или радно ангажовано лице, док два запослена и/или радно ангажована лица има чак 27% анкетираних агенција. Поједине агенције наводиле су изразито велики број запослених и/или радно ангажованих лица (преко 100 лица), али се у свим случајевима ради о агенцијама које имају и дозволу за привремено запошљавање ради уступања радника другом послодавцу. Једна агенција навела је да има 23 стално запослена радника и 60 ангажованих преко лиценце за посредовање у запошљавању. У питању је агенција која има допунску делатност – пружање помоћи у кући за стара лица и која се бави спајањем теже запошљивих лица (самохране мајке, жене жртве насиља, жене старије од 55 година) са клијентима (физичка лица) којима је неопходна помоћ у кући и нега.

Међу запосленима у агенцијама за запошљавање изражено је присуство великог броја професија. Ипак доминирају економисти (чак 23 анкетираних агенције су навеле да имају економисте међу својим запосленима), следе правници (16 агенција), психолози (13 агенција), филолози (5 агенција), менаџери (4 агенције), политиколози (3 агенције), социјални радници (3 агенције) и HR саветници (2 агенције).

Већина агенција које су попуниле анкету, без обзира на број запослених и/или радно ангажованих лица, има само по једно лице које је положило испит за рад у запошљавању. Пет агенција (11%) је навело да има два запослена лица са положеним испитом за рад у запошљавању, једна агенција нема ниједног запосленог са положеним поменутих испитом и такође једна агенција има троје запослених са положеним испитом за рад у запошљавању. Једна агенција навела је да тренутно има једног запосленог са положеним испитом, једног са положеним општим делом и двоје који тренутно припремају испит. У обради она је сврстана у групу агенција са по једним лицем са положеним испитом, али у блиској будућности, управо та агенција може постати пример добре праксе.

Када је реч о техничким и просторним капацитетима, и ту постоји значајан дефицит уколико их посматрамо кроз призму потенцијалног укључивања агенција за запошљавање у пружање мера активне политике запошљавања. Готово трећина анкетираних агенција (31,1%) своје просторије дели са другим

правним лицима. Агенције су у оквиру фокус група навеле да им поједине одредбе Правилника о просторним и техничким условима за рад Агенције за запошљавање, условима стручне оспособљености запослених, програму, садржини и начину полагања испита за рад у запошљавању, које се односе на просторне и техничке капацитете, представљају проблем да обезбеде (пример факса, који се више не користи и тешко га је и наћи на тржишту, чекаоница, преградиних зидова) и нису у складу са њиховим устаљеним процедурама и праксама.

Евидентно је да је за веће укључивање агенција за запошљавање у примену активних мера тржишта рада неопходно повећање броја запослених у агенцијама, као и да је неопходан рад на обучавању и оспособљавању њихових кадрова за наведене послове.

#### **4. Закључак**

У Републици Србији деловање агенција за запошљавање своди се, у највећем случају на обављање послова посредовања у запошљавању, док мали број агенција пружа и услугу организовања додатног образовања и обуке (језика, вожње и сл.) чиме се повећава запошљивост кандидата и то онда када се ови кандидати спремају за одлазак на рад у иностранство.

Капацитети агенција за запошљавање у складу су са њиховим тренутним пословима и већина агенција има једног до два, или три запослена радника. У већини агенција само један запослени има положен испит за рад у запошљавању. Технички и просторни капацитети агенција такође нису на завидном нивоу и агенцијама представља проблем да испуне све захтеве из Правилника о просторним и техничким условима за рад Агенције за запошљавање, условима стручне оспособљености запослених, програму, садржини и начину полагања испита за рад у запошљавању. Слаби капацитети агенција за запошљавање представљају и главну препреку за њихово укључивање у мере активне политике запошљавања.

Тренутна сарадња између Националне службе за запошљавање и агенција за запошљавање је спорадична и своди се на оглашавање прилика за посао преко агенција за запошљавање на огласној табли Националне службе за запошљавање. До сада није постојала ова сарадња у погледу имплементације мера активне политике запошљавања (осим у случајевима када су агенције биле корисници мера).

Постоји једна велика сива зона у којој послују многе агенције које не раде у складу са законом или их закон уопште и не препознаје и пошто их и не препознаје ниједна инспекција их не контролише и нико за њих није надлежан и тако настаје нелојална конкуренција. Свакако, приватне агенције за запошљавање би биле спремније да преузму одређене послове везане за мере активне политике запошљавања, уколико би за то добиле адекватне

финансијске подстицаје, али за сада ни то није сигурно због недостатка ресурса.

На крају, неопходно је унапредити сарадњу између Националне службе за запошљавање и агенција за запошљавање, посебно у делу у коме ће јавна служба одређене послове делегирати агенцијама, као на пример, послове каријерног вођења и саветовања, те организација и обука.

*Bojan Urdarević, Ph.D., Full-time Professor  
Faculty of Law, University of Kragujevac*

## **SERVICES OF PRIVATE EMPLOYMENT AGENCIES IN THE LEGAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

### ***Summary***

*At this moment, the Republic of Serbia, like other countries, is facing a shortage of labour, both qualified and unqualified workers. This problem is even more pronounced in rural areas, where there is a high turnover of the workforce, but also lack of jobs and motivation to work in a system of low salaries.*

*The question that arises is whether private employment agencies can, with their capacities and the role given to them, respond to the challenge and help overcome the current situation.*

*In principle, private employment agencies are subjects of private law that provide services of connecting a potential employer and employee on the labour market. The problem of the domestic legal framework, and what the research in this paper has shown, is that it has not sufficiently stimulated these employment agencies to deal with the issues related to domestic labour market. Instead, they are dealing almost exclusively with international job matching. In this way, the access of domestic workers to foreign labour markets is facilitated, while the domestic labour market is still struggling with a shortage of labour and certain occupations.*

*As part of the technical assistance “Supporting state institutional capacities and policy and legal frameworks for employment promotion”, carried out by EPCCO in May 2023, a survey was conducted on the profiling of employment agencies in the Republic of Serbia in the context of their inclusion in active employment policy measures. The paper presents the results of the research, which was carried out using an attached questionnaire and through discussions held within focus groups.*

**Key words:** *employment agencies, survey questionnaire, active employment policy programmes and measures, research.*



## Литература

- Брковић Р., *Приватне агенције за запошљавање – међународни, комунитарни и национални правни оквир*, Теме, бр. 4/2015.
- Ковачевић Љ., *Заснивање радног односа*, Београд, 2021.
- Миладиновић А., *Приватне агенције за запошљавање – међународни, европски и национални правни стандарди*, *Часопис за радно и социјално право*, бр. 2/2021.
- Урдаревић Б., *Импликације радних миграција на европско тржиште рада – радноправни аспекти*, *Становништво*, вол. 61, бр. 1/2023, стр. 91-106;
- Урдаревић Б., *Анализа основних узрока миграције радне снаге у Републици Србији*, *Часопис за радно и социјално право*, бр. год. 23, бр. 2/2019.

### Извори права, стратешки документи

- Акциони план за период од 2021. до 2023. године за спровођење Стратегије запошљавања, Сл. гласник РС, бр. 30/21.
- Закон о агенцијском запошљавању, Сл/ гласник РС, бр. 86/2019.
- Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Сл. гласник РС, бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 – др. закон и 49/2021.
- Закон о планском систему Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 30/2018.
- Правилник о стандардима услуга каријерног вођења и саветовања, Сл. гласник РС, бр. 43/2019.
- Правилник о просторним и техничким условима за рад агенције за запошљавање, условима стручне оспособљености запослених, програму, садржини и начину полагања испита з рад у запошљавању, Сл. гласник РС, бр. 98/2009, 100/2012, 65/2014 и 11/2018.
- Правилник о критеријумима, начину и другим питањима од значаја за спровођење мера активне политике запошљавања, Сл. гласник РС, бр. 102/2015, 5/2017, 9/2018.
- Стратегија запошљавања у РС од 2021-2026. године, Сл. гласник РС, бр. 18/2021 и 36/2021 – испр.