



Av./Atty. Özge Usta & Av./ Atty. Ayşenur Rüşen

Kamu ve Finansal Borçların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Hukuki Düzenlemelerin Değerlendirilmesi

An Evaluation of Legal Regulations on the Restructuring of Public and Financial Debts

Giriş

Ülkelerin ekonomik istikrarını koruma ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlama hedefi, yalnızca makroekonomik politikalarla değil, aynı zamanda mükelleflerin ve borçluların yükümlülüklerini yerine getirebilmelerine imkân tanıyan hukuki mekanizmalarla da doğrudan ilişkilidir. Küresel ölçekte yaşanan ekonomik ve politik dalgalanmalar ile bölgesel gelişmelerin ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılması amacıyla, kamu ve finansal alacakların yeniden yapılandırılmasına yönelik düzenlemeler Türk hukukunda önemli bir yer tutmaktadır. Bu çerçevede, hem kamu alacaklarının tahsilini kolaylaştıran yapılandırma kanunları hem de finansal sektöre olan borçların yeniden yapılandırılmasına ilişkin özel düzenlemeler, ekonomik hayatın devamlılığı bakımından kritik işlevler üstlenmektedir.

Kamu Alacaklarının Yapılandırılmasına İlişkin Düzenlemeler

Vergi ve diğer kamu alacaklarının yapılandırılmasına ilişkin kanuni düzenlemelerin temel amacı; özel sektörün kamuya olan borç yükünü hafifleterek yatırım ve üretim kararlarını daha sağlıklı bir zemine oturtmak, mükelleflerin mali yükümlülüklerini öngörülebilir şekilde yerine getirmelerini sağlamak ve ihtilaflı alacakların yargı yoluna başvurulmaksızın çözümlenmesini temin etmektir. Bu amaç doğrultusunda, borçların taksitlendirilmesi, gecikme faiz ve zamlarının belirli ölçülerde yeniden hesaplanması veya silinmesi gibi kolaylıklar sunulmaktadır.

Introduction

The objective of maintaining economic stability and ensuring sustainable development is directly linked not only to macroeconomic policies but also to legal mechanisms that enable taxpayers and debtors to fulfill their financial obligations. In order to mitigate the adverse effects of global economic and political fluctuations as well as regional developments on the economy, regulations concerning the restructuring of public and financial receivables plays a significant role in Turkish law. In this context, both restructuring laws facilitating the collection of public receivables and specific regulations governing the restructuring of debts owed to the financial sector perform critical functions in ensuring the continuity of economic life.

Regulations on the Restructuring of Public Receivables

The primary objective of statutory regulations concerning the restructuring of taxes and other public receivables is to alleviate the debt burden of the private sector vis-à-vis public authorities, thereby enabling investment and production decisions to be made on a sounder basis, ensuring the predictability of taxpayers' financial obligations, and resolving disputed receivables without recourse to judicial proceedings. To this end, various facilities are introduced, such as installment payment options and the recalculation or partial waiver of default interest and penalties.

Yapılandırma kanunları, genellikle belirli bir tarihten önce doğmuş ve ödenmemiş kamu alacaklarını kapsamakta; bu alacakların türleri, ait oldukları idareler, kesinleşmiş veya dava aşamasındaki borçların durumu ve başvuru usulleri ayrıntılı biçimde düzenlenmektedir. Ayrıca, kayıt dışı faaliyetlerin kayıt altına alınmasını teşvik eden düzenlemelere de bu kanunlarda yer verilmektedir. Bu yönüyle yapılandırma kanunları, yalnızca tahsilat odaklı değil, aynı zamanda kayıtlı ekonominin güçlendirilmesini amaçlayan araçlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

18 Mayıs 2018 tarihinde yürürlüğe giren 7143 sayılı Kanun ("**Kanun**"), bu tür düzenlemelere örnek teşkil eden kapsamlı bir yapılandırma kanunu niteliğindedir. Söz konusu Kanun ile gecikmiş vergi borçlarının Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi oranları esas alınarak güncellenmesi, kesinleşmiş borçlara ödeme kolaylıkları getirilmesi, vergi ihtilaflarının sulh yoluyla sona erdirilmesi ve inceleme aşamasındaki borçların yapılandırılması gibi önemli imkânlar tanınmıştır. Bunun yanı sıra, geçmiş dönemlere ilişkin matrah ve vergi artırımı yapan mükelleflere çeşitli güvenceler sağlanmış; işletme kayıtlarının fiili duruma uygun hale getirilmesine yönelik cezasız düzeltme imkânları öngörülmüştür.

Yapılandırma düzenlemeleri kapsamında, daha önce çıkarılmış yapılandırma kanunlarından yararlanmış ancak ödeme şartlarını ihlal etmiş borçlulara dahi belirli koşullar altında yeniden haklar tanınabildiği görülmektedir. Bu yaklaşım, ekonomik dalgalanmalar karşısında zor durumda kalan işletmelerin faaliyetlerini sürdürebilmelerine olanak tanıyan esnek bir politika anlayışını yansıtmaktadır.

Yapılandırma Kanunlarının Kapsamı ve Uygulama Alanı

Kamu Alacaklarının Yapılandırılması

Kamu alacaklarının yapılandırılması, Maliye Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, belediyeler, il özel idareleri ve benzeri kamu idarelerine olan borçları kapsamaktadır. Vergiler, vergi cezaları, idari para cezaları, sigorta primleri ve bu alacaklara bağlı fer'i nitelikteki faiz ve zamlar, yapılandırmaya konu olabilmektedir. Ancak bazı alacak türleri bakımından yapılandırmadan yararlanabilmek

Restructuring laws generally cover public receivables that arose before a specific date and remain unpaid, regulating in detail the types of receivables, the creditor public authorities, the status of finalized or disputed debts, and application procedures. Furthermore, these laws include provisions encouraging the registration of informal economic activities. Accordingly, restructuring laws serve not only as instruments aimed at collection but also as mechanisms intended to strengthen the formal economy.

Law No. 7143, which entered into force on 18 May 2018, constitutes a comprehensive example of such restructuring legislation. Under this Law, significant opportunities were introduced, including the updating of overdue tax debts based on Domestic Producer Price Index rates, payment facilities for finalized debts, the settlement of tax disputes through amicable means, and the restructuring of debts under audit or assessment. In addition, certain guarantees were provided to taxpayers who increased their tax bases and taxes for past periods, and penalty-free correction opportunities were granted to align business records with actual circumstances.

Within the scope of restructuring regulations, it has been observed that, under certain conditions, renewed rights may be granted even to debtors who had previously benefited from restructuring laws but violated payment terms. This approach reflects a flexible policy perspective that allows businesses facing economic difficulties due to fluctuations to continue their operations.

Scope and Application of Restructuring Laws

The Restructuring of Public Receivables

The restructuring of public receivables encompasses debts owed to public authorities such as the Ministry of Treasury and Finance, the Social Security Institution, municipalities, special provincial administrations, and similar entities. Taxes, tax penalties, administrative fines, insurance premiums, and ancillary receivables such as interest and surcharges related thereto may fall within the scope of

için, borçluların açmış oldukları davalardan vazgeçmeleri şartı aranabilmektedir.

Ayrıca, yapılandırma kanunları yalnızca mali borçlara ilişkin düzenlemeler içermemekte; imar mevzuatına aykırı yapıların kayıt altına alınması ve yapı denetimi hizmetlerine ilişkin bazı hususları da kapsayabilmektedir. Bu yönüyle söz konusu düzenlemeler, ekonomik ve idari alanlarda çok boyutlu sonuçlar doğurmaktadır.

Finansal Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması

Kamu alacaklarının yanı sıra, finansal sektöre olan borçların yeniden yapılandırılması da özellikle konkordato kurumunun etkin biçimde uygulanmaya başlanmasından sonra önem kazanmıştır. Finansal kuruluşların alacaklarını tahsil etme imkânlarının sınırlanması ve ekonomik koşulların kredi geri ödemelerini zorlaştırması, yüksek tutarlı kredilerin yeniden yapılandırılmasını gündeme getirmiştir.

Bu ihtiyaç doğrultusunda, Finansal Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yönetmelik 15.08.2028 tarih ve 30510 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulmuş; daha sonra yapılan değişikliklerle düzenlemenin kapsamı ve uygulama esasları önemli ölçüde revize edilmiştir. Yönetmelik, borçluların makul bir süre içinde borçlarını geri ödeme kabiliyeti kazanabilmelerini amaçlamakta; bu amaca hizmet etmeyen basit refinansman işlemlerini yeniden yapılandırma kapsamında değerlendirmemektedir.

Finansal yeniden yapılandırmanın uygulanabilmesi için, borçlunun mali durumunun detaylı şekilde incelenmesi ve borçların yeniden yapılandırılması sonucunda geri ödeme kabiliyetinin kazanılacağına kanaat getirilmesi gerekmektedir. Bu şartı taşımayan borçlular bakımından yeniden yapılandırma yoluna gidilmesi mümkün değildir. Bu kapsamda Finansal yeniden yapılandırma sürecinde, borçlunun mali durumunun sağlıklı bir şekilde değerlendirilebilmesi amacıyla yapılandırma başvurusu öncesinde belirli bilgi ve belgelerin incelenmesi gerekmektedir.

restructuring. However, for certain types of receivables, debtors may be required to withdraw lawsuits initiated as a result of collection and enforcement proceedings in order to benefit from restructuring provisions.

Moreover, restructuring laws do not solely regulate financial liabilities; they may also include provisions concerning the registration of structures constructed in violation of zoning legislation and certain matters related to building inspection services. In this respect, these regulations produce multidimensional effects in both economic and administrative fields.

Restructuring of Debts Owed to the Financial Sector

In addition to public receivables, the restructuring of debts owed to the financial sector has gained particular importance following the effective implementation of the concordat institution. The limitation of financial institutions’ ability to collect receivables and the impact of economic conditions on loan repayments have brought the restructuring of high-value loans to the forefront.

Accordingly, the Regulation on the Restructuring of Debts Owed to the Financial Sector was published in the Official Gazette dated August 15, 2028, and numbered 30510 and entered into force, and subsequent amendments substantially revised its scope and implementation principles. The Regulation aims to enable debtors to regain their capacity to repay their debts within a reasonable period and explicitly excludes simple refinancing transactions that do not serve this purpose from the scope of financial restructuring.

For financial restructuring to be applied, it is required that the debtor’s financial condition be thoroughly assessed and that it be determined that the debtor will regain repayment capacity as a result of restructuring. Debtors who fail to meet this condition cannot be included within the scope of financial restructuring.

Gönen Hukuk Bürosu olarak, uygulamada edindiğimiz tecrübe doğrultusunda, finansal yeniden yapılandırma sürecinde borçlunun mali durumunun sağlıklı ve gerçekçi biçimde değerlendirilebilmesi için yapılandırma başvurusu öncesinde kapsamlı bir belge incelemesi yapılmasının büyük önem taşıdığı kanaatindeyiz. Bu kapsamda, şirketlere ait son iki yıla ilişkin finansal tablolar, findeks risk raporu, mevcut Genel Kredi Sözleşmeleri, kredi ilişkileri kapsamında tesis edilmiş teminat yapısı ve bu sözleşmeler uyarınca doğmuş temerrüt hâllerine ilişkin detaylı bilgiler talep edilmektedir. Elde edilen veriler üzerinden borçlunun mevcut borç yükü, nakit akışı ve geri ödeme kapasitesi bütüncül bir değerlendirmeye tabi tutulmakta; yeniden yapılandırma sonucunda borçlunun makul bir süre içinde ödeme kabiliyeti kazanıp kazanamayacağı hususu bu analizler çerçevesinde değerlendirilmekte ve süreç, borçlunun hukuki ve mali menfaatlerini gözetir şekilde, kendisi açısından en elverişli biçimde yürütülmektedir.

As Gonen Law Office, based on our practical experience, we are of the opinion that, in order to ensure a sound and realistic assessment of the debtor's financial condition within the financial restructuring process, a comprehensive review of relevant documentation prior to the restructuring application is of crucial importance. In this context, companies are required to submit their financial statements for the last two years, the Findeks risk report, existing General Credit Agreements, information regarding the collateral structure established within the scope of credit relationships, as well as detailed data concerning any events of default arising under such agreements. On the basis of these documents, the debtor's current debt burden, cash flow, and repayment capacity are evaluated in a holistic manner; accordingly, it is assessed whether the debtor may regain its ability to meet its obligations within a reasonable period as a result of the restructuring, and the process is conducted in a manner that safeguards the debtor's legal and financial interests and is structured in the most favorable way for the debtor.

Finansal Yeniden Yapılandırma sürecinde alacaklı kuruluşlar; 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 3'üncü maddesi kapsamında tanımlanan bankalar, 6361 sayılı Finansal Kiralama, Faktoring ve Finansman Şirketleri Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan şirketler, borçlulara doğrudan kredi kullandırmış yurt dışında kurulu bankalar ve finansal kuruluşlar, Türkiye'ye doğrudan yatırım yapan çok taraflı bankalar ve kuruluşlar ile alacakların tahsiline yönelik olarak bu alacaklılar tarafından kurulmuş özel amaçlı şirketler ve aynı amaçla 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu uyarınca kurulan yatırım fonlarından oluşmaktadır.

Within the scope of the Financial Restructuring process, creditor institutions consist of banks as defined under Article 3 of the Banking Law No. 5411, companies referred to in Article 3 of the Financial Leasing, Factoring and Financing Companies Law No. 6361, foreign banks and financial institutions that have directly extended loans to debtors, multilateral banks and institutions making direct investments in Türkiye, special purpose vehicles established by such creditors for the purpose of debt collection, as well as investment funds established for the same purpose pursuant to the Capital Markets Law No. 6362.

Alınabilecek Önlemler ve Hukuki Nitelendirme

Finansal yeniden yapılandırma sürecinde, kredilerin vadelerinin uzatılması, ilave kredi kullandırılması, faiz ve anapara alacaklarından kısmen veya tamamen vazgeçilmesi, teminat yapısının değiştirilmesi ve borcun iştirake dönüştürülmesi gibi çeşitli tedbirler uygulanabilmektedir. Bu tedbirler sınırlı sayıda olmayıp somut olayın özelliklerine göre farklı yöntemlerin benimsenmesine de imkân tanınmaktadır.

Measures and Legal Characterization

Within the financial restructuring process, various measures may be implemented, including extending loan maturities, granting additional credit, partially or fully waiving principal and interest receivables, modifying collateral structures, and converting debt into equity. These measures are not exhaustive, and alternative methods may be adopted depending on the specific circumstances of each case.

Güncel Gelişme ve Değerlendirme

Son olarak, Resmî Gazete'nin 25/12/2025 tarih ve 33118 sayılı nüshasında yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararı ile, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun borçların yapılandırılması ile ilgili Geçici 32'nci maddesinin uygulanma süresinin, anılan Kanun'un Geçici 35'inci maddesi uyarınca, 28/12/2025 tarihinden itibaren iki yıl süreyle uzatılmasına karar verilmiştir. Bu düzenleme ile finansal sektöre olan borçların yeniden yapılandırılmasına ilişkin hukuki altyapının güncelliğini koruduğu ve uygulamanın devamlılığının sağlandığı görülmektedir. Söz konusu süre uzatımı, ekonomik dalgalanmaların etkilerinin devam ettiği bir dönemde, borçluların finansal yeniden yapılandırma mekanizmalarından yararlanabilmesine imkân tanıyarak hem borçlular hem de alacaklı finansal kuruluşlar açısından hukuki öngörülebilirliği güçlendirmektedir.

Sonuç

Kamu ve finansal borçların yeniden yapılandırılmasına ilişkin düzenlemeler, ekonomik istikrarın korunması ve ticari hayatın sürdürülebilirliği bakımından önemli hukuki araçlar olarak öne çıkmaktadır. Kamu alacaklarına yönelik yapılandırma kanunları, mükelleflerin mali yüklerini yönetilebilir hale getirirken; finansal sektöre ilişkin yeniden yapılandırma düzenlemeleri, yüksek hacimli kredi ilişkilerinde taraflar arasındaki dengeyi korumayı hedeflemektedir. Bu düzenlemeler, borçlular açısından bir fırsat, alacaklılar açısından ise tahsil imkânlarının rasyonel şekilde korunmasını sağlayan bir çözüm yolu sunmaktadır.

Finansal yeniden yapılandırma ve kamu alacaklarının yapılandırılmasına ilişkin mevzuatın doğru yorumlanması, başvuru süreçlerinin usulüne uygun yürütülmesi ve taraflar açısından en uygun çözüm modellerinin belirlenmesi büyük önem arz etmektedir.

Gönen Hukuk Bürosu, kamu alacaklarının yapılandırılması ile finansal sektöre olan borçların yeniden yapılandırılması süreçlerinde müvekkillerine hukuki danışmanlık ve destek hizmeti sunmaktadır.

Current Developments and Assessment

Most recently, pursuant to the Presidential Decision published in the Official Gazette dated 25 December 2025 and numbered 33118, it was resolved, in accordance with Provisional Article 35 of Banking Law No. 5411 related to restructuring of debts, to extend the application period of Provisional Article 32 of the same Law for an additional two years as of 28 December 2025. This regulation demonstrates that the legal framework governing the restructuring of debts owed to the financial sector remains up to date and that the continuity of its implementation has been ensured. The extension of this period enhances legal predictability for both debtors and creditor financial institutions by enabling continued access to financial restructuring mechanisms at a time when the effects of economic volatility persist.

Conclusion

Regulations concerning the restructuring of public and financial debts emerge as significant legal instruments for safeguarding economic stability and ensuring the sustainability of commercial life. While restructuring laws related to public receivables render taxpayers' financial burdens more manageable, restructuring regulations concerning the financial sector aim to preserve the balance between parties in high-value credit relationships. These regulations provide an opportunity for debtors while offering a rational means of protecting collection prospects for creditors.

The accurate interpretation of legislation on the restructuring of financial debts and public receivables, the proper conduct of application procedures, and the determination of the most suitable solution models for the parties involved are of paramount importance.

Gönen Law Office provides legal consultancy and support services to its clients in relation to the restructuring of public receivables and debts owed to the financial sector.

Kaynakça

6736, 7020 ve 7143 sayılı Vergi ve Bazı Alacakların Yapılandırılmasına Dair Kanun gerekçeleri
Gelir İdaresi Başkanlığı Basına Duyuru metni
6552, 6736 ve 7020 sayılı Kanunlar
25 Aralık 2025 Tarihli 33118 Sayılı Resmi Gazete

References

Explanatory memoranda of Laws No. 6736, 7020, and 7143 on the Restructuring of Taxes and Certain Receivables
Press Release of the Revenue Administration
Laws No. 6552, 6736, and 7020
Official Gazette dated 25 December 2025 and numbered 33118