

Research Article/Araştırma Makalesi

1923'ten 2018'e Türkiye'de Hükümet ve Bakanlıklar

Governments and Ministries in Turkey: 1923-2018

Özhan DEMİRKOL¹

Öz

Türkiye'de uygulanan hükümet sistemlerinin özelliklerine dair geniş bir literatür bulunsa da parlamenter ve yarı-başkanlık dönemlerinde kurulan Türk hükümetlerinin ampirik özelliklerine dair çalışma sayısı sınırlıdır. Betimsel olarak hazırlanan bu çalışmanın amacı 1923'ten 2018'e dek faaliyet gösteren 65 hükümetin hükümet ve bakanlıklar düzeyinde temel özelliklerine dair veri sağlamaktır. Bu kapsamda 1923-2018 arasında görev alan bakanların isimleri, görev süreleri, mensup olduğu partiler ve meclis üyelik durumları bir veri tabanına girilmiş ve elde edilen bulgular sayı, yüzde, ortalama, minimum ve maksimum değerleri kullanılarak analiz edilmiştir. Ayrıca, 65 hükümetin tamamında varlığını sürdürmüş olan 8 bakanlık düzeyinde analizler gerçekleştirilmiştir. Çalışma sonucunda hükümet türlerinin hükümetlerin görev süreleri, hükümet başına düşen ortalama bakan değişimi gibi değişkenler üzerinde etkili olduğu bulunmuştur. Elde edilen veriler bakanlık değişimi ve hükümet süresi gibi faktörlerin açıklanmasında kullanılabilir.

Jel Kodları: D73, H10, H11

Anahtar Kelimeler: Hükümet, Bakanlar Kurulu, Bakanlık, Türkiye Cumhuriyeti

Abstract

Despite the works on legal characteristics of Turkish government system, less has been studied on the empirical characteristics of the system. This descriptive study aims to provide empirical data on the basic characteristics of Turkish governments at governmental and ministerial levels between 1923 and 2018. Within this context, data on the names, parties, duration in office and the parliamentary membership of 1915 ministers were analyzed using descriptive statistics, including number, percentage, mean and minimum-maximum values. Besides, eight ministries that prevailed in all 65 governments were analyzed. The findings showed that the type of government had a significant impact on the duration of governments and ministerial change. The findings of this study may be used to conduct comparative studies to explain the duration of governments and the length of ministerial tenure.

Jel Codes: D73, H10, H11

Keywords: Government, Council of Ministers, Ministries, Turkish Republic

¹ Dr. Öğretim Üyesi, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, ozhandem@gmail.com, ORCID 0000-0002-0244-4129

1. Giriş

2017 Anayasa referandumunu ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılarak yetkileri Cumhurbaşkanlığına devredilmiştir. Yaşanan sistem değişikliği nedeniyle günümüzde önemini görece kaybeden bakanlıklar aslında uzun yıllardır ilgi çeken bir akademik konu olmuştur. Cumhuriyetin ilanı sonrasında yürütmenin asli unsuru olan Bakanlar Kurulunun yetkileri genellikle yasama-yürütme ilişkileri ve hükümet sistemleri bağlamında ele alınmıştır.² Bakanlar Kurulunun kuruluş ve yetkilerine dair hukuki çerçeveyi detaylıca inceleyen çalışmaların sayısının çokluğuna rağmen hükümetlere ve Bakanlar Kurulu üyelerine dair ampirik veri sunan çalışma sayısı kısıtlıdır. Bu durum bakanların çoğunlukla meclis üyeleri arasından seçilmesi ve bu nedenle siyasi elit denilince milletvekillerinin akla gelmesinden kaynaklanmaktadır.

Türk siyasi elitleri üzerine yapılan çalışmaların büyük çoğunluğu milletvekillerinin demografik özelliklerine değinmektedir. Frey'in 'Türk Siyasi Elitleri' (1965) adlı eserinden bu yana çok sayıda çalışma milletvekillerinin yaş, meslek, cinsiyet ve medeni durum gibi sosyodemografik özelliklerini incelemiştir (Dorronsoro & Massicard, 2005; Sayarı & Hasanov, 2008; Tachau, 1980; Tachau & D. Good, 1973). Özellikle Arslan (2005, 2007) tarafından hazırlanan çalışmalar iller ya da partiler bazında milletvekillerinin demografik özelliklerine yer vermektedir. Ayrıca kadın milletvekilleri (Ertan & Aykaç, 2019), 1950-60 arası milletvekilleri (Altan, 2008) ve çok partili dönemde bürokrat kökenli milletvekillerinin sosyodemografik özellikleri (Bildirici, 2019) incelenen diğer konular olmuştur.³ Ancak milletvekillerinin demografik özelliklerine yönelik ilgiye kıyasla Cumhuriyet dönemi hükümetlerinin özelliklerine ve Bakanlar Kurulu üyelerinin profillerine değinen çalışma sayısı daha azdır.

Bu betimleyici çalışmanın temel amacı Cumhuriyetin kurulduğu 1923 yılından Bakanlar Kurulunun kaldırıldığı 2018 yılına dek kurulan 65 hükümet ve bakanlıkların temel özellikleri konusunda ampirik veri sağlamaktır. Bu amaç doğrultusunda ilk olarak Çay (2009) ile Neziroğlu & Yılmaz (2013, 2015) tarafından sunulan veriler kullanılarak 1923'ten 2018'e dek kurulan hükümetlerde görev almış toplam 1915 başbakan ve bakanın göreve geliş ve görevden ayrılış tarihleri, partileri ve parlamento üyeliklerine dair bilgiler Microsoft Excel programında hazırlanan bir tabloya girilmiştir. Veri girişinde vekaleten bakanlık yapmış kişiler analiz dışı bırakılmıştır. Verilerin doğruluğu mevcut çalışmalarla kontrol edilerek tabloya son hali verilmiştir (Bayrak, 1984; Demiral, 1973; Mutlu-Eren, 2014; Sonntag, 2022; Woldendorp vd., 2000). Elde edilen veriler hükümet ve bakanlık düzeyinde analiz edilmiştir. Hükümet düzeyindeki analizlerde hükümet tipi ve görev süresi, bakanlık sayısı, bakanların ortalama görev süresi ve aynı hükümet döneminde görev değişimi yaşayan bakan sayısı incelenmiştir. Bakanlık düzeyindeki analizlerde ise bakanlıkların isim değişimi, bakan sayısı ve değişimi, bakanların ortalama görev süresi ile en fazla ve en uzun görev yapan bakanlar analiz edilmiştir. Ancak kimi bakanlıklar zaman içerisinde isim değiştirmiş, başka bakanlıklar ile birleşmiş ya da

² Bakanlıkların kuruluş ve örgütlenmesine dair hukuki çerçeveye dair çalışmalar için bkz. Lamba, Aktel, Altan & Kerman (2014), Sencer (1985b), Tekbaş (2002), Ayanoğlu (2005), Karaer (1987, 1990). Bakanlar Kurulunun yetkilerini anayasa hukuku bağlamında ele alan kimi çalışmalar için bkz. Aldıkaçtı (1970), Arsel (1965), Başgil (1960), Tanör (2007), Özbudun (2011), Gözler (2000).

³ 1920'den bu yana milletvekilliği yapmış siyasetçilerin sosyodemografik verileri TBMM tarafından hazırlanan TBMM Albümlerinde (2022) bulunmaktadır.



Demirkol, Ö. (2023). 1923'ten 2018'e Türkiye'de Hükümet ve Bakanlıklar. *Fiscoeconomia*, 7(1), 365-390. Doi: 10.25295/fsecon.1177537

görevleri devlet bakanlığına devredilmiştir. Bu nedenle Başbakanlık ve 1923'te kurulan ilk hükümetten bu yana her hükümette yer alan 8 icracı bakanlık incelenmiş, daha kısa ömürlü olan ya da süreklilik göstermeyen bakanlıklar analiz dışı bırakılmıştır.

Çalışmamızın iki temel kısıtlılığı bulunmaktadır. Öncelikle çalışmamız tamamen betimleyici verilere dayanmaktadır. Dolayısıyla elde ettiğimiz verilerin neden ortaya çıktığını açıklayacak analizlere ihtiyaç bulunmaktadır. İkinci olarak, bakanlıklar düzeyindeki analizler bakanlıkların tamamını kapsamamıştır. Bu kısıtlılıklarına rağmen, çalışmamızdan elde edilen bulgular hükümet süreleri ve bakanlık değişimini etkileyen faktörleri açıklayacak karşılaştırmalı çalışmalar için kullanılabilir. Ayrıca çalışma bulgularına dayanarak koalisyon hükümetlerinde daha fazla bakanlık olmasının altında yatan nedenler araştırılabilir.

Çalışmamız dört temel bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde Türkiye Cumhuriyeti hükümetleri ve bakanlıklar üzerine hazırlanmış çalışmalar taranacaktır. Bu bölümü takiben Bakanlar Kurulunun ve bakanlıkların kuruluşunu düzenleyen temel hukuki çerçeve sunulacaktır. Üçüncü bölümde ise 1923-2018 arasında kurulan hükümetlerin görev süreleri, kurucu partiler, bakanlık sayısı ile bakanların görev süresi, değişimi ve parlamento üyeliği durumuna dair veriler sunulacaktır. Son bölümde Başbakanlık ve 1923'ten günümüze süreklilik gösteren 8 bakanlığa dair verilere yer verilecektir.

2. Literatür Taraması

Cumhuriyet dönemi hükümetlerinin özelliklerine ve Bakanlar Kurulu üyelerinin profillerine değinen çalışma sayısı sınırlıdır. Demiral (1973), Bayrak (1984), Çay (2009) ve Neziroğlu & Yılmaz (2013, 2015) Bakanlar Kurulu üyelerinin isimleri, üyelerin göreve başlama ve görevden ayrılma tarihleri, partileri ve seçim bölgeleri konularında bilgi sunmuştur. Resmî Gazetenin çeşitli sayıları ile kimi internet kaynakları da Bakanlar Kurulu üyelerinin isimlerine yer vermektedir (Sonntag, 2022).

Hükümetler düzeyinde gerçekleştirilen ilk analiz Sencer (1985a) tarafından gerçekleştirilmiştir. 1920-85 arası kurulmuş 45 hükümetin sıra düzeni, bileşimi, siyasal yapısı ve görev süreleri konusunda betimleyici bilgi sunan Sencer'in çalışması sonucunda hükümetlerin çoğunlukla tek parti tarafından oluşturulduğu ve koalisyonların hükümetlerin süresini kısalttığı bulunmuştur. Bakanlar Kurulu üyelerinin sosyodemografik ve siyasi özellikleri konusundaki ilk kapsamlı çalışma ise Turan (1986) tarafından hazırlanmıştır. 1946'dan 1980'e dek görev yapmış tüm bakan ve milletvekillerinin bilgilerini derleyen Turan, bakan ve milletvekillerini eğitim, meslek, yerellik, parlamenter deneyim açısından karşılaştırmıştır. Çalışma sonucunda milletvekillerine kıyasla bakanların daha eğitilmiş ve bürokratik kökenli olduğu, yerellik düzeylerinin daha az olduğu, ekonomik olarak daha kalkınmış bölgelerden geldikleri ve siyasi deneyimlerinin daha fazla olduğu bulunmuştur. Ancak bahsi geçen her iki çalışma da hazırlandıkları yıllar itibarıyla güncelliğini kaybetmiştir.

Cumhuriyet dönemi hükümetleri üzerine gerçekleştirilmiş bir başka önemli çalışma ise Woldendorp, Keman & Budge (2000) tarafından hazırlanmıştır. 48 demokratik ülkede 1945-1998 yılları arasında kurulan hükümetlerin kuruluş yılı, süresi, türü, bitiş sebebi, hükümetlere katılan partilerin isimleri ve milletvekili sayısı ile bakanlık yapmış siyasetçilerin isimlerine yer



Demirkol, Ö. (2023). 1923'ten 2018'e Türkiye'de Hükümet ve Bakanlıklar. *Fiscoeconomia*, 7(1), 365-390. Doi: 10.25295/fsecon.1177537

veren bu önemli çalışma Türkiye üzerine bir analiz gerçekleştirmemiştir. Ayrıca 1923-1945 arası kurulan hükümetlere yer vermeyen bu çalışmadaki bilgilerin güncellenmesi gerekmektedir. Bu konudaki eksiklik Sayarı & Dikici-Bilgin (2011) tarafından giderilmiştir. 1923'ten 2009'a dek görev yapmış bakanları yaş, cinsiyet, doğum yeri, yerellik, meslek, eğitim ve geçmiş siyasi deneyim yönünden inceleyen Sayarı & Dikici-Bilgin (2011), bahsi geçen dönemde kurulmuş 60 hükümeti on yıllık periyodlar halinde analiz etmiştir. Çalışma sonucunda 1950 ve 2002 genel seçimleri ile askeri darbeler sonrasında bakanların büyük oranda değiştiğini bulunmuştur. Ayrıca bakanların genellikle orta yaşlı, üniversite mezunu, hukuk eğitimi almış ve akademik deneyimi olan milletvekilleri arasından seçildiği belirtilmiştir. Sayarı & Dikici-Bilgin (2018) tarafından gerçekleştirilen başka bir çalışmada ise 1950'den 2011'e dek görev alan ve siyasi deneyimi olmayan teknokrat bakanlar yaş, cinsiyet, eğitim, yurtdışı eğitim deneyimi ve mesleki yönden analiz edilmiştir. Çalışma sonucunda teknokrat bakanların çoğunlukla hukuk kökenli olduğu, sivil ve askeri bürokrat kökenli bakanların sayısının zamanla azalarak yerini akademisyen, mühendis ve yönetici kökenli bakanlara bıraktığı bulunmuştur. Hükümet ve bakanların özelliklerini onar yıllık periyodlar halinde sunan Sayarı ve Dikici-Bilgin'in çalışmalarının da tüm hükümetlere dair bilgi sunacak ve 2009 sonrası hükümetleri kapsayacak şekilde güncellenmesi gerekmektedir.

Sayarı & Dikici-Bilgin'in (2011) çalışmasına benzer bir çalışma Mutlu-Eren (2014) tarafından yürütülmüştür. 1950-2011 arasında görev yapmış hükümet ve bakanların görev süresi, bakan sayısı, başbakan ve bakanların partileri ile hükümetlerin türü konularında bilgi sunan Mutlu-Eren bakanları yaş, cinsiyet ve mesleki özellikleri yönünden analiz edilmiştir. Çalışma sonucunda hükümet türünün hükümet süresini etkilediği ve koalisyonlarda büyük partilerin milletvekilleri sayısına oranla daha az koltuk sahibi olduğu bulunmuştur. Ayrıca Sayarı & Dikici-Bilgin'in (2011) bulgularına benzer bir şekilde bakanların genellikle orta yaşlı ve üniversite mezunu olduğu, hukuk eğitimi aldığı, yerellik düzeyinin zamanla azaldığı ve az gelişmiş illerden milletvekili seçilen bakan sayısının zaman içinde arttığı belirtilmiştir. Ancak Mutlu-Eren'in çalışmasında 1950 öncesinde kurulan hükümetlere dair veri sunulmamaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti hükümetlerini bakanlık düzeyinde inceleyen en kapsamlı çalışma ise Altunok vd. (2019) tarafından derlenen "Türkiye Cumhuriyet Bakanlıklar Tarihi" adlı eserdir. 1920'den 2020'ye dek kurulan tüm bakanlıkları kuruluş dönemi, ad değişimi, başka bakanlıklarla birleşme ya da ayrılma durumu ile bakanların göreve başlama ve görevden ayrılma tarihleri gibi özellikler açısından inceleyen çalışma, bakanlıkların kurulma süreci ve idari yapılanması hakkında da bilgi sunmaktadır. Ancak, bakanlıkları ayrı bölümler halinde inceleyen bu kapsamlı çalışmadan elde edilecek verilerin karşılaştırmalı çalışmalarda kullanılacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Bu kapsamlı çalışmalara ek olarak daha sınırlı analizler de mevcuttur. Özalp, Bir & Yeles (1988), 9. ve 18. dönem bakan ve milletvekillerini sosyodemografik özellikler açısından karşılaştırmıştır. Aydın & Kahraman (2015) kadınların mecliste ve kabinede temsil oranına değinmiş ve kadın bakanların sosyodemografik özelliklerine dair veri sunmuştur. Çolak (2021) içişleri bakanlarının sosyodemografik özelliklerini analiz etmiştir. Benzer bir şekilde Ormankıran, Bayram & Karaçar (2014), turizm bakanlarının sosyodemografik özellikleri ve yasama faaliyetlerini incelemiştir. Ancak bu çalışmaların kapsamı oldukça kısıtlıdır.



Demirkol, Ö. (2023). 1923'ten 2018'e Türkiye'de Hükümet ve Bakanlıklar. *Fiscoeconomia*, 7(1), 365-390. Doi: 10.25295/fsecon.1177537

3. Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar ile ilgili Hukuki Çerçeve

1923'ten 2018'e yürütme yetkisi temel olarak dört ana aktör ve kurum arasında paylaşılmıştır: 1) Cumhurbaşkanı, 2) Başbakan, 3) Bakanlar ve 4) Bakanlar Kurulu. Bu aktörlere dair yasal düzenlemeler hükümet sistemlerini kategorize etmekte kullanılan analitik çerçeve kullanılarak analiz edilecektir (Demirkol & Demirdal, 2022). Bu bağlamda ilgili yasal düzenlemeler yürütmenin odağı, bakanlıkların kurulması, Başbakan ve bakanların belirlenmesi, Bakanlar Kurulunun göreve başlaması ve görevden alınması ile bakanların bireysel olarak görevden ayrılması boyutları etrafında ele alınacaktır. İncelememizde temel olarak 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ile Bakanlar Kurulunun yetki ve işleyişini değiştiren 1923 ve 1971 Anayasa değişikliklerine değinilecektir. Ayrıca ikincil kaynaklar kullanılarak bakanlıkların kurulmasını düzenleyen kanunlara yer verilecektir.

3.1. Bakanlar Kurulunun Kompozisyonu ve Yürütme Yetkisi

Bakanlar Kurulunun yürütme yetkisini paylaştığı aktörler zaman içinde değişmiştir. 1921 Anayasası meclis hükümeti modelini getirmiş ve yasama ve yürütme yetkisini Büyük Millet Meclisinde (BMM) toplamıştır. 1921 Anayasasına göre "icra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan BMM'de tecelli ve temerküz eder" (1921/2) ve devlet BMM Hükümeti unvanını taşıyan BMM tarafından idare olunur (1921/3). Ancak 1921 Anayasasının 8. maddesinde yer alan "BMM Hükümetinin inkısam eylediği devairi kanunu mahsus mucibince intihapkerdesi olan vekiller vasıtasıyla idare eder" ifadesi ile bakanlıkların meclisin seçtiği bakanlar aracılığıyla yönetileceği belirtilmiştir (Gözler, 2000: 51). 1923 Anayasa değişikliği ile devletin BMM tarafından idare olunacağı tekrar belirtilse de meclisin "hükümetin inkısam ettiği şubatı idareyi İcra Vekilleri vasıtasıyla idare edeceği" ifade edilerek yürütme yetkisi BMM adına Bakanlar Kuruluna devredilmiştir (1923/4). 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun yürütme yetkisine sahip aktörler olduğunu açıkça belirtmiştir. 1924 Anayasası meclisin yürütme yetkisini "kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle" kullanacağını ifade ederken (1924/7), 1961 Anayasası yürütme görevinin "kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirileceğini" belirtmiştir (1961/6). 1982 Anayasası ise yürütme yetki ve görevinin "Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasaya uygun olarak" yerine getirileceğini ifade etmiştir (1982/8).

Bakanlar Kurulunun üyeleri de zaman içinde değişmiştir. 1921 Anayasasına göre İcra Vekilleri Heyeti İcra Vekillerinin kendi aralarından seçtikleri bir reis ve Vekiller Heyetinin tabi reisi olan BMM Reisinden oluşmaktadır (1921/9). 1924 Anayasasına göre bakanlar Başbakanın reisliği altında Bakanlar Kurulunu meydana getirirken (1924/45), 1961 ve 1982 Anayasalarına göre Bakanlar Kurulu Başbakan ve bakanlardan kurulmuştur (1961/102, 1982/109).

3.2. Bakanlıkların Kuruluşu ve Yeniden Düzenlenmesi

1920'de BMM'nin açılması sonrasında ilk Bakanlar Kurulu 25.04.1920 tarihli "İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanuna" dayanarak kurulmuştur (Sencer, 1985b: 11). İlgili kanun 11 bakanlıktan oluşan bir Bakanlar Kurulu oluşturulmasını öngörmüştür.⁴ 1921 ve 1924

⁴ Kanununun 1. Maddesine göre bu bakanlıklar "Şer'îye ve Evkaf, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye, İktisat (Ticaret, Sanayi, Ziraat, Orman ve Maadin), Maarif, Adliye ve Mezahip, Maliye ve Rûsumat ve Defteri Hakani, Nafia,



Demirkol, Ö. (2023). 1923'ten 2018'e Türkiye'de Hükümet ve Bakanlıklar. *Fiscoeconomia*, 7(1), 365-390. Doi: 10.25295/fsecon.1177537

Anayasaları bakanlık sayısına dair bir özel bir hüküm getirmemiş, bakanlıkların kurulması ve kaldırılmasının yasaya dayanacağını belirtmiştir. 08.02.1937 tarih ve 3117 sayılı “Devlet Dairelerinin Vekaletlere Tefriki ve Siyasi Müsteşarların Vazifeleri Hakkında Kanun” ile bakanlık sayısının en az on iki, en fazla on altı olacağı ve bu sayının devlet vekillerini de kapsayacağı belirtilmiştir. Böylece Devlet Bakanlığı kurumundan ilk defa söz edilmiştir (Karaer, 1990: 52). Aynı yıl içerisinde çıkarılan 29.11.1937 tarih ve 3271 sayılı “Devlet Dairelerinin Vekaletlere Ayrılması Hakkındaki Kanun” ile bakanlıkların kuruluş ve sayısının Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile belirleneceği hükmü getirilmiştir (Lamba vd., 2014: 179). 13.09.1946 tarih ve 4951 sayılı “Bakanlıklar Kuruluşu Hakkında Kanun” ile Devlet Bakanlıklarının kurulabileceği ve devlet bakanlarından birine Başbakan Yardımcılığı görevi verilebileceği ifade edilerek Başbakan Yardımcılığı kurumunun hukuki altyapısı oluşturulmuştur (Lamba vd., 2014: 179).

1961 Anayasası “Bakanlıklar kanunun koyduğu esaslara göre kurulur” ifadesi ile bakanlıkların kuruluşunu tekrar yasanın düzenlemesine bırakmıştır (Sencer, 1985b: 21). 26.06.1962 tarihli ve 55 sayılı kanun ile 4951 sayılı kanun yeni dönemdeki koalisyon hükümetlerine uyum sağlayacak şekilde değiştirilmiş ve devlet bakanlarından bir kaçına Başbakan Yardımcılığı görevi verilmesi olanağı getirilmiştir (Karaer, 1990: 58). Böylece koalisyon ortağı parti liderlerinin Başbakan yardımcısı olarak görevlendirilmesinin önü açılmıştır. Ayrıca bu dönemde bakanlıkların kurulması ve yeniden düzenlenmesi Başbakan ile Cumhurbaşkanı tarafından çözülecek bir husus olarak görülmeye devam etmiştir (Karaer, 1990: 58).

1982 Anayasası bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatının kanunla düzenleneceğini belirtmiştir (1982/116). Bu kapsamda ilk olarak 19.06.1982 tarih ve 2680 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak 14.12.1983 tarih ve 174 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK)” çıkarılmış ve bu KHK 27.09.1984 tarih ve 3046 sayılı Kanun ile meclis onayından geçmiştir. Ayrıca 175-187 sayılı KHK'lar ile Millî Savunma Bakanlığı dışındaki bakanlıkların örgütsel yapıları yeniden düzenlenmiştir (Karaer, 1990: 63–64; Lamba vd., 2014: 180).⁵ Bakanlıkların görev ilkelerini ve örgütlenişini ayrıntılı bir şekilde belirten 3406 sayılı Kanun cetvelinde 14 bakanlığa yer verilmiş, en fazla yedi devlet bakanlığı kurulabileceği ve devlet bakanlarından en çok ikisinin başbakan yardımcısı olabileceği belirtilmiştir (Karaer, 1990: 64).⁶ Devlet bakanlığı sayısının üst sınırı 1986 yılında 10, 1988 yılında 15, 1994 yılında ise 20'ye yükseltilmiştir (Lamba vd., 2014: 182).

Parlamente dönemin son kapsamlı düzenlemesi ise 03.05.2011 tarih ve 6223 sayılı “Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki

Dahiliye (Emniyeti Umumiye, Posta ve Telgraf), Müdafaa-i Milliye, Hariciye, Erkanı Harbiye-i Umumiye işlerini görmek üzere” kurulur.

⁵ 175-187 sayılı KHK'lar ile düzenlenen bakanlıklar ve KHK numaraları şunlardır: Adalet (175), İçişleri (176), Dışişleri (177), Maliye ve Gümrük (178), Milli Eğitim Gençlik ve Spor (179), Bayındırlık ve İskân (180), Sağlık Sosyal Yardım (181), Ulaştırma (182), Tarım Orman ve Köy İşleri (183), Çalışma ve Sosyal Güvenlik (184), Sanayi ve Ticaret (185), Enerji ve Tabii Kaynaklar (186) ve Kültür ve Turizm Bakanlığı (187) (Lamba vd., 2014: 181).

⁶ Bu bakanlıklar Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye ve Gümrük, Milli Eğitim Gençlik ve Spor, Bayındırlık ve İskân, Sağlık ve Sosyal Yardım, Ulaştırma, Tarım Orman ve Köy İşleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar ve Kültür ve Turizm Bakanlıklarıdır.



Demirkol, Ö. (2023). 1923'ten 2018'e Türkiye'de Hükümet ve Bakanlıklar. *Fiscoeconomia*, 7(1), 365-390. Doi: 10.25295/fsecon.1177537

Kanununa” dayanılarak çıkarılan KHK’lar ile gerçekleşmiştir. 643 sayılı KHK ile devlet bakanlıkları kaldırılmış, yeni KHK’lar ile bakanlıkların teşkilat ve görevleri yeniden belirlenmiştir (Lamba vd., 2014: 182–183).⁷

3.3. Başbakan ve Bakanların belirlenmesi

1921 Anayasası ilk haliyle bakanların kendi aralarından bir başbakan seçeceğini ve devlet başkanı olan Meclis Başkanının Bakanlar Kurulunun doğal başkanı olduğunu belirtmiştir (1921/9). 1922 tarih ve 244 sayılı “İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun” gereğince İcra Vekilleri Reisi olan Başbakan ile İcra Vekilleri olarak adlandırılan bakanlar BMM tarafından gizli oy ve salt çoğunluk ile meclis üyeleri arasından ayrı ayrı seçilmektedir. Ayrıca Başbakan bakan olarak da görev yapabilmektedir (Sencer, 1985b: 12). Böylece 1. ve 2. İnönü Hükümetlerinde Başbakan olan İsmet İnönü aynı zamanda Dışişleri Bakanlığı yapmış, 1. Okyar Hükümetinde ise Başbakan Fethi Okyar, Savunma Bakanlığı görevini üstlenmiştir. 1923 Anayasa değişikliği ile Başvekili ‘intihap’ yetkisi Cumhurbaşkanıya verilmiştir (1923/12). 1924 Anayasası ise Başvekili ‘tayin’ yetkisini Cumhurbaşkanıya tanımıştır (1924/44). 1961 ve 1982 Anayasaları ise Başbakanın Cumhurbaşkanıyla TBMM üyeleri arasından atanacağını belirtmiştir (1961/102; 1982/109).

Bakanların belirlenme yetkisi de zaman içinde değişmiştir. 1921 Anayasasına göre İcra Vekilleri BMM tarafından kendi üyeleri arasından seçilmektedir (1921/8). 1923 Anayasa değişikliği ile bakanların Başvekil tarafından BMM üyeleri arasından seçilmesi ve Cumhurbaşkanı tarafından meclisin onayına sunulması prensibi getirilmiştir (1923/12). 1924 Anayasası ise Başbakan tarafından belirlenen bakanların Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması sonrasında güvenoyu için meclise sunulması uygulamasını benimsemiştir (1924/42). 1961 Anayasası bakanların TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olan kişiler arasından Başbakanca seçilip Cumhurbaşkanıyla atanacağını belirterek TBMM üyesi olmayan kişilere de bakanlık yolunu açmıştır (1961/102). Aynı hüküm 1982 Anayasasında da yer almıştır (1982/109).

3.4. Bakanlar Kurulunun Göreve Başlaması ve Görevinin Sona Ermesi

Bakanların kolektif olarak oluşturduğu Bakanlar Kurulunun nasıl göreve başlayacağı ve nasıl görevden alınacağı bir diğer önemli husustur. 1921 Anayasasına göre Bakanlar Kurulu yürütme yetkisini kullanabilmek ve göreve başlayabilmek için BMM’den güvenoyu almak zorundadır (1921/8). 2017 Anayasa değişikliğine dek yürürlükte kalan göreve başlamak için güvenoyu şartı Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte kaldırılmıştır (1923/12; 1924/44; 1961/103; 1982/110).

Bakanlar Kurulunun görevi altı farklı nedenle sona erebilir. Bu sebeplerden ikisi farklı anayasalarda açıkça belirtilmiş, diğer dördü ise teamül gereği uygulanmıştır. Teamül olarak uygulanan dört nedenden ilki ölüm, istifa, milletvekilliği sıfatının sona ermesi, meclis

⁷ 2011 yılında KHK’lar ile teşkilat ve görevleri yeniden düzenlenen bakanlıklar ve KHK numaraları şunlardır: Aile ve Sosyal Politikalar (633), Avrupa Birliği (634), Bilim, Sanayi ve Teknoloji (635), Çevre, Orman ve Şehircilik (636), Ekonomi (637), Gençlik ve Spor (638 Gıda, Tarım ve Hayvancılık (639), Gümrük ve Ticaret (640), Kalkınma (641), Millî Eğitim (652), Sağlık (663) ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlıkları (655). Daha sonra Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı Çevre ve Şehircilik (644) ve Orman ve Su İşleri Bakanlığı (645) olarak ikiye ayrılmıştır (Lamba vd., 2014: 183).

seçimlerinin yenilenmesi, güvensizlik oyu, Cumhurbaşkanlığına seçilme, Yüce Divana sevk ya da parti liderliğini yitirme gibi nedenlerle Başbakanın görevinin sona ermesidir. Bakanlar Kurulu üyeleri Başbakan tarafından belirlendiği için Başbakanın görevinin sona ermesi durumunda Bakanlar Kurulunun da görevinin sona ermesi beklenmektedir. İkinci olarak, Başbakan ve Bakanlar Kurulu toplu olarak istifa edebilir. Üçüncüsü, bütçenin meclis tarafından reddi Bakanlar Kurulunun istifasına neden olur. Son olarak ise genel seçimlerden sonra yeni bir meclis toplandığında eski hükümetin istifası beklenir (Gözler, 2000: 587–592).

Anayasada açıkça belirtilen görevin sona erme halleri ise seçimlerin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi ve güvensizlik oyu durumudur. 1961 Anayasası belirli şartlar altında Cumhurbaşkanının seçimleri yenileyebileceğini belirmiş ve benzer bir hüküm 1982 Anayasasında da yer almıştır (1961/108; 1982/116).⁸ Seçimlerin Cumhurbaşkanınca yenilenmesine karar verilmesi halinde mevcut bakanların görevi sona erer ve geçici bir Bakanlar Kurulu oluşturulur. 1961 Anayasası mevcut Başbakanın görevine devam edeceğini, sadece bakanların çekileceğini, Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanlarının TBMM üyesi bağımsız milletvekilleri arasından seçileceğini ve Başbakanın geçici Bakanlar Kurulu üyelerini siyasi parti gruplarının meclisteki oranına göre belirleyeceğini ifade etmiştir (1961/109). 1982 Anayasası ise Cumhurbaşkanının geçici Bakanlar Kurulunu kurmak üzere bir Başbakan atayacağını ve Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanlarının TBMM üyesi bağımsız milletvekillerinin yanı sıra TBMM dışındaki bağımsızlardan da seçilebileceğini belirtmiştir (1982/114).⁹

Bakanlar Kurulunun görevinin sona ermesinin son nedeni ise hükümetin güvenoyu alamamasıdır. 1961 Anayasasına dek göreve başlamak için güvenoyu ile görev esnasında güvenoyu arasında bir ayrıma gidilmemiş ve Bakanlar Kurulunun meclise karşı sorumlu olduğunu ifade ederek göreve başlatma ve görevden alma yetkisi meclise verilmiştir (1921/8; 1923/12; 1924/44). 1961 Anayasası ise Başbakanın gerekli gördüğü takdirde ve Bakanlar Kurulunda görüşükten sonra Millet Meclisinden (MM) güven isteyebileceğini ifade ederek görev sırasında güvenoyu uygulamasını ayrı bir başlık altında belirtmiştir. Bu uygulama 1982 Anayasasında da yer bulmuştur. Ancak çift meclisli bir sistem öngören 1961 Anayasası gerek göreve başlama gerekse görev sırasında güvenoyu verme yetkisini MM'ye bırakmıştır. 1982 Anayasası ile tek meclisli sisteme dönülmesiyle güvenoyu verme yetkisi tekrar TBMM'ye tanınmıştır (1961/104; 1982/111). Ayrıca gensoru görüşmeleri sırasında güvenoyu talep edilebilmektedir. 1961 Anayasasına göre gensoru görüşmeleri sırasında MM üyeleri gerekçeli

⁸ 1961 Anayasasına göre Anayasanın 89. ve 104. Maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyu sebebiyle 18 aylık bir süre içinde Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, Başbakan, Cumhurbaşkanından, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Bu istek üzerine, Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir (1961/108). 1982 Anayasası ise "Bakanlar Kurulunu 110. Maddede belirtilen güvenoyunu alamaması ve 99. veya 111. Maddeler uyarınca güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde; 45 gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulmadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, TBMM Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verir" ifadesine yer vermektedir (1982/116).

⁹ 1961 Anayasasına göre Başbakanın oluşturacağı geçici Bakanlar Kuruluna Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanları TBMM içindeki bağımsızlardan olmak üzere, Millet Meclisindeki siyasi parti gruplarından, bu Meclisteki oranlarına göre üye alınır. Siyasi parti gruplarından alınacak üye sayısını Millet Meclisi Başkanı tespit ederek Başbakanına bildirir. Teklif edilen Bakanlığı kabul etmeyen veya sonradan çekilen partiler yerine, TBMM içinden veya dışardan bağımsızlar atanır (1961/108). Geçici Bakanlar Kurulu üyelerinin nasıl oluşturulacağına dair benzer hükümler 1982 Anayasasında da yer almıştır (1982/114).



Demirkol, Ö. (2023). 1923'ten 2018'e Türkiye'de Hükümet ve Bakanlıklar. *Fiscoeconomia*, 7(1), 365-390. Doi: 10.25295/fsecon.1177537

güvensizlik önergesi verebileceği gibi Bakanlar Kurulu da güven isteyebilir (1961/89). 1982 Anayasası milletvekillerinin yanı sıra siyasi parti gruplarının da gerekçeli güvensizlik önergesi verebileceğini belirtmiş, Bakanlar Kurulunun güven isteme yetkisini tekrar etmiştir (1982/99).

3.5. Bakanların Görevlerinin Sona Ermesi

Bakanlar da tıpkı başbakan gibi ölüm, istifa, milletvekilliği seçilme yeterliliğinin kaybı ve Yüce Divana sevk gibi nedenlerle görevden ayrılır. Ayrıca Başbakanın görevinin sona ermesi durumunda bakanların görevleri sona erer (Gözler, 2000: 601–605). Bu durumlar dışında bakanların görevine iki şekilde son verilebilir: azil ve gensoru.

1982 Anayasasına dek bakanların ne şekilde azledileceği net bir şekilde belirtilmemiştir. 1982 Anayasası ise bakanların “gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanıca görevine son verilir” ifadesine yer verilerek bakanların azledilmesi yetkisini Başbakan ve Cumhurbaşkanı arasında paylaştırmıştır (1982/109).

1921 Anayasasında fiiliyatta meclis tarafından kullanılan gensoru mekanizması (Gözler, 2000: 51) 1924 Anayasası ile resmiyet kazanmış ve gensorunun nasıl yapılacağı meclis içtüzüğüne bırakılmıştır (1924/22). 2017 Anayasa değişikliğine dek yürürlükte kalan gensoru yetkisi 1961 Anayasasınca MM'ye, 1982 Anayasasınca da TBMM'ye ait bir yetki olarak tanınmıştır. 1961 Anayasasının ilk hali gensoru önergesinin herhangi bir milletvekili tarafından verilebileceğini belirtirken (1961/89), 1971 Anayasa değişikliği ile gensoru önergesi vermek için en az 10 milletvekili imzası ya da bir siyasi parti grubu adına verilmesi şartı getirilerek gensoru yetkisinin kullanılması nispeten zorlaştırılmıştır (1971/89). 1982 Anayasası ise gensorunun bir siyasi parti grubu ya da en az yirmi milletvekili tarafından verilebileceğini belirterek gensoru kullanımını daha da zorlaştırmıştır (1982/99).

Bazı bakanların görevden alınmasını gerektiren bir diğer husus ise genel seçimlerdir. 1961 Anayasası MM seçimlerinden önce Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanlarının görevden ayrılması gerektiğini belirtmişken 1982 Anayasası ile MM ifadesi ‘TBMM seçimleri öncesi’ şeklinde değiştirilmiştir (1961/109; 1982/114). Gerek 1961 gerekse 1982 Anayasaları seçim sürecinin başlangıcından üç gün, erken seçim kararı durumunda ise seçim kararından başlayarak beş gün içinde bu bakanlıklara atama yapılması gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca 1961 Anayasası bahsi geçen bakanlıklara bağımsız TBMM üyelerinin atanmasını ifade etmişken 1982 Anayasası bu bakanlıklara bağımsız üyelerin yanı sıra TBMM dışından atama yapılabileceğini belirtmiştir. Bu hükümlerin gereği olarak 1961-1980 arası bahsi geçen bakanlıklara sadece kontenjan senatörleri ile bağımsız TBMM üyeleri atanmışken, 1983 sonrasında bu bakanlıklara TBMM dışından kişiler de atanabilmektedir. Bu durum 1961'den itibaren seçim öncesi hükümetlerde yaşanan bakanlık değişimini ve atanmış üye sayısını arttırmıştır.

4. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetlerinin Genel Özellikleri

1923 yılında Cumhuriyetin ilanı sonrasında ilk Cumhuriyet hükümetinin kurulduğu 30.10.1923 tarihinden Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişin yaşandığı 10.07.2018 tarihine dek geçen 34.587 günlük sürede 25 meclis dönemi yaşanmıştır. Bu sürede üçü askeri (24., 25. ve 44.



Demirkol, Ö. (2023). 1923'ten 2018'e Türkiye'de Hükümet ve Bakanlıklar. *Fiscoeconomia*, 7(1), 365-390. Doi: 10.25295/fsecon.1177537

Hükümetler) olmak üzere toplam 65 hükümet 34.575 gün faaliyet göstermiştir.¹⁰ Meclis dönemi başına ortalama 2,6 hükümet kurulmuş, hükümetlerin ortalama görev süresi ise 531,9 gün olmuştur. Bu hükümetlerde görev yapan bakanların ortalama görev süresi ise 372,9 gündür. Bakanların ortalama görev süresinin hükümetlerin ortalama görev süresine oranı %79,7'dir. Başbakan ve bakanların ortalama %88,7'si BMM, TBMM, MM ve Cumhuriyet Senatosu üyesi olan seçilmiş üyelerken kalan %11,3'ü Cumhurbaşkanlığı kontenjanından seçilen senatörler, askeri hükümet üyeleri ya da parlamento dışından atanmış bakanlardan oluşmaktadır (Tablo 1).

Tablo 1: 1923-2018 Arası Dönemde Kurulan Hükümetlerin Genel Özellikleri

	Ortalama
Meclis Dönemi Başına Hükümet Sayısı	2,6
Hükümetlerin Görev Süreleri (Gün)	531,9
Bakanların Görev Süresi (Gün)	372,9
Bakanların Görev Süresinin Hükümet Görev Süresine Oranı	%79,7
Seçilmiş Bakanların Tüm Bakan Sayısına Oranı	%88,7
Hükümet Başına Bakanlık Sayısı	23,1
Hükümet Başına Bakan Sayısı	29,5
Hükümet Başına Değişen Bakan Sayısı	6,3

1923'ten 2018'e dek kurulan 65 hükümette ortalama 23,1 bakanlık kurulmuş, bu pozisyonlarda ortalama 29,5 bakan görev almıştır. Toplamda 411 bakan değişimi yaşanmıştır. Hükümet başına değişen bakan sayısı ortalama 6,3'tür. Sunduğumuz bu ortalama değerlerin açılımı aşağıda yapılmaktadır.

4.1. Meclis Dönemlerine Göre Hükümet Sayısı

1923-2018 arası geçen süreçte 25 meclis dönemi yaşanmış ve meclis dönemi başına ortalama 2,6 hükümet kurulmuştur. Meclis dönemi başına hükümet sayısı açısından tek parti ve çok partili dönem arasında anlamlı bir farklılık bulunmamaktadır. 1923'te başlayan tek partili dönem 7 meclis dönemi sürmüştü ve bu sürede 18 hükümet kurulmuştur. 1950'de başlayan ve 1960-61 ile 1980-83 yılları arasında kesintiye uğrayan çok partili süreçte ise 18 meclis dönemi yaşanmış ve bu meclis dönemlerinde toplam 44 hükümet kurulmuştur. Tek partili ve çok partili dönemde meclis dönemi başına düşen hükümet sayısı ortalama 2,6 ve 2,4'tür. Ayrıca 1960-61 arası askeri yönetim sürecinde iki, 1980-83 arası askeri yönetim sürecinde ise bir askeri hükümet kurulmuştur.

Meclis dönemi başına düşen hükümet sayısını etkileyen temel faktörler hükümet türü, lider değişimi ve askeri müdahale ihtimalleridir. 1961-65, 1973-80, 1991-2002 ve 2015 Haziran-2015 Kasım genel seçimleri arası dönemde hiçbir parti tek başına mecliste hükümet kurabilecek sayıda milletvekili elde edememiş ve bu meclis dönemleri koalisyon ve azınlık hükümetleri ile karakterize edilmiştir. Bu dönemlerde 21 hükümet kurulmuştur. 1950-1960, 1965-1973, 1983-1991 ve 2002-2018 arası geçen 11 meclis döneminde ise partilerden en az biri mecliste çoğunluğu elde etmiş ve 23 çoğunluk hükümeti kurulmuştur. Koalisyonlar döneminde meclis dönemi başına düşen hükümet sayısı 3,00 iken çoğunluk hükümetleri

¹⁰ Hükümete geçmeyen 12 günlük süre 1961 ve 1982 askeri darbelerinden kaynaklanmaktadır.

döneminde meclis dönemi başına 2,09 hükümet kurulmuştur (Tablo 2). Bu anlamda koalisyon ve azınlıklar ile karakterize edilen meclis dönemlerinde çoğunluk hükümeti ile karakterize edilen dönemlere kıyasla daha fazla hükümet kurulmuştur.

Tablo 2: Hükümet Türlerine Göre Meclis Dönemi Başına Düşen Ortalama Hükümet Sayısı

Hükümet Türü	Hükümet Sayısı	Meclis Dönemi Sayısı	Ortalama Hükümet Sayısı
Tek Parti	18	7	2,6
Koalisyon ve Azınlık	21	7	3,0
Çoğunluk	23	11	2,09
Toplam	65	25	2,6

Gerek koalisyon gerekse çoğunluk hükümetleri dönemindeki hükümet sayısını etkileyen önemli bir diğer etken ise lider değişimidir. 1938'de Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) lideri ve Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Atatürk'ün ölümü sonrasında Celal Bayar Başbakanlığındaki 9. Hükümet istifasını sunmuştur. 1988'de Anavatan Partisi (ANAP) lideri Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanı seçilmesi nedeniyle ANAP genel başkanlığına seçilen Yıldırım Akbulut tarafından 47. hükümet kurulmuştur. 1993 yılında Doğru Yol Partisi (DYP) lideri Süleyman Demirel'in Cumhurbaşkanı seçilmesi sonrasında yeni DYP lideri Tansu Çiller tarafından 50. Hükümet kurulmuştur. 2002 yılında Abdullah Gül tarafından kurulan 58. Hükümet, Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) lideri Recep Tayyip Erdoğan'ın milletvekili olarak seçilmesi sonrası yerini Erdoğan liderliğindeki 59. Hükümete bırakmıştır. Erdoğan'ın Cumhurbaşkanı seçilmesi ile AK Parti liderliğine geçen Ahmet Davutoğlu 62. Hükümeti kurmuştur.

Askeri müdahale tehdidi meclis dönemi başına düşen hükümet sayısını etkileyen üçüncü nedendir. En fazla hükümet 1969-1973 arasındaki 14. Meclis döneminde kurulmuştur. Bu dönemde Adalet Partisinin (AP) mecliste çoğunluğu bulunmasına rağmen bu denli yüksek hükümet sayısı askerin siyasete müdahalesinin hükümet sayısı üzerindeki etkisini göstermektedir. 1969 seçimleri sonrasında AP içindeki anlaşmazlıklar 2. Demirel hükümetinin (31. Hükümet) bütçe tasarısının AP'li milletvekillerinin bazılarının da desteğiyle reddedilmesi sonucunda hükümet istifa etmiştir (Ahmad & Ahmad, 1976: 383). Yerine kurulan 3. Demirel hükümeti (32. Hükümet) güvenoyu alsa da 12 Mart 1971 tarihinde yayınlanan muhtıra sonrasında istifa etmiş ve partiler üstü hükümetler süreci başlamıştır. Askeri darbe tehdidi altında 1971-1974 yılları arasında hükümet eden ve İsmail Nihat Erim (33. ve 34. Hükümet), Ferit Melen (35. Hükümet) ve Mehmet Naim Talu (36. Hükümet) tarafından kurulan partiler üstü dört hükümet, bakanlar arasındaki anlaşmazlıklar, askerlerin rahatsızlıkları ve AP ve CHP'nin partiler üstü hükümet fikrine olumsuz yaklaşımından dolayı kısa sürede sona ermiştir (Karataş, 2019: 93).¹¹

Askeri darbe ihtimali 20. Meclis döneminde de hükümet sayısının artmasına neden olmuştur. 1995 genel seçimleri ile RP'nin (Refah Partisi) birinci parti gelmesi sonrasında asker, medya, bürokrasi ve iş adamlarının baskısı altında ANAP-DYP azınlık koalisyonu (53. Hükümet) kurulmuştur. İdeolojik yakınlıklarına rağmen bu iki merkez sağ partisi arasındaki kısa süreli koalisyon kısa zamanda yerini RP-DYP koalisyonuna (54. Hükümet) bırakmıştır. 28 Şubat

¹¹ 2. Erim hükümetinin istifası sonrasında hükümeti kurma görevi ilk olarak Suat Hayri Ürgüplü'ye verilmiştir. Ancak Ürgüplü'nün hazırladığı Bakanlar Kurulu listesi askerlerin baskısı altında Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay tarafından reddedilmiş ve Ürgüplü başbakanlık görevinden istifa etmiştir.

1997'de gerçekleşen Milli Güvenlik Kurulunda alınan kararlarla başlayan ve "28 Şubat Süreci" olarak bilinen dönemde RP lideri Necmettin Erbakan tarafından kurulan koalisyon yerini sırasıyla ANAP lideri Mesut Yılmaz tarafından kurulan ANAP-Demokratik Sol Parti (DSP)-Demokrat Türkiye Partisi (DTP) azınlık koalisyonuna (55. Hükümet) ve DSP lideri Bülent Ecevit tarafından kurulan azınlık hükümetine (56. Hükümet) bırakmıştır. Bu anlamda askerin siyasete dolaylı müdahalesi meclis başına düşen hükümet sayısını Türkiye örneğinde arttırmıştır.

4.2. Hükümetlerin Görev Süreleri

İncelediğimiz 65 hükümetin ortalama görev süresi 531,9 gündür. Bu rakam Woldendorp vd. (2000: 79) tarafından incelenen 48 ülkenin 1945-1998 ortalaması olan 601,4 günden daha düşüktür. En uzun süre görev yapan hükümet 1.629 gün ile 1. Erdoğan hükümeti (59. hükümet), en kısa süre görev yapan hükümet ise 25 gün ile 2. Çiller hükümetidir (51. Hükümet) (Tablo 3). Meclis dönemi başına düşen hükümet sayısına paralel bir şekilde hükümetlerin görev sürelerini belirleyen önemli bir etken Sencer (1985a) ve Mutlu-Eren'in (2014) belirttiği üzere hükümet türüdür. Çoğunluk hükümetlerinin ortalama görev süresi 745,1 gün iken koalisyon hükümetlerinin ortalama görev süresi 487,1 gündür (Tablo 3). Öte yandan 1923'ten 1950 yılına dek CHP tarafından kurulan tek parti hükümetlerinin ortalama görev süresi 538,9 gündür. Son olarak, 1960-61 ile 1980-83 arası dönemde kurulan üç askeri hükümetin (24., 25. ve 44. Hükümet), 1971-1974 arasında kurulan partiler üstü hükümetlerin, 1963 (28. Hükümet), 1977 (40. Hükümet), 1979 (43. Hükümet), 1995 (51. Hükümet), 1999 (56. Hükümet) yıllarında kurulan tek parti azınlık hükümetlerinin ve 2015 yılında kurulan seçim hükümetinin (63. Hükümet) ortalama görev süresi 278,4 gündür. Bu anlamda çoğunluk hükümetleri dünyanın farklı yerlerinde olduğu gibi Türkiye'de de daha uzun ömürlüdür. Zira Woldendorp vd. (2000: 86) 48 ülkede çoğunluk hükümetlerinin ortalama 878,2 gün ile en uzun ömürlü hükümet çeşidi olduğunu, koalisyonların (674,8 gün) ve tek parti azınlık hükümetlerinin (575,3 gün) daha kısa ömürlü olduğunu bulmuştur.

Tablo 3: Hükümet Türlerine Göre Ortalama Görev Süreleri

Hükümet Türü	Hükümet Sayısı	Toplam Görev Süresi	Ortalama Süre (Gün)	En Uzun Süre (Gün)	En Kısa Süre (Gün)
Tüm Hükümetler	65	34.575	531,9	1629 (59)	25 (51)
Tek Parti	18	9.701	538,9	1397 (7)	68 (11)
Çoğunluk	19	14.157	745,1	1629 (59)	116 (58)
Koalisyon	14	6.820	487,1	1270 (57)	114 (53)
Azınlık-Seçim-Partiler Üstü-Askeri	14	3.897	278,4	1179 (44)	25 (51)

Parantez içindeki rakamlar hükümet numaralarını göstermektedir.

Hükümetlerin görev süresini etkileyen bir diğer neden seçim sistemi olabilir. Örneğin 1945-1998 yılları arasında 48 demokratik ülkeyi inceleyen Woldendorp vd. (2000: 90) çoğunlukçu seçim sistemi kullanan ülkelerde ortalama hükümet süresinin 712,5 gün iken nisbi temsil sistemleri kullanan ülkelerde bu ortalamanın 546,4 gün olduğunu bulmuştur. Bu durumun temel sebebi ise seçim sistemlerinin hükümet türlerinin üzerindeki etkisinden kaynaklanmaktadır. Nisbi temsil sistemleri genellikle daha kısa ömürlü olan koalisyon hükümetleri ile sonuçlanırken çoğunlukçu seçim sistemleri tek bir partinin iktidara gelmesini

kolaylaştırmaktadır. Ancak Türkiye örneği bu ilişkinin her zaman geçerli olmadığını göstermektedir.

Tablo 4: Seçim Sistemlerine Göre Hükümetlerin Ortalama Görev Süresi

	Ortalama Görev Süresi (Gün)
Seçimsiz (1923-50, 1960-61, 1980-83)	543,8
Liste usulü çoğunluk (1950-57)	731,6
Nisbi temsil (1961-2015)	776,2
Çevre barajlı D'Hondt (1961)	359,3
Milli bakiye (1965)	1468,0
Barajsız D'Hondt (1969-77)	305,1
Çifte barajlı D'Hondt (1983)	1469,0
Çifte barajlı D'Hondt + Kontenjan (1987-91)	428,3
Ülke barajlı D'Hondt (1995-2015)	627,7

Parantez içindeki rakamlar seçim sistemlerinin uygulandığı yılları göstermektedir. Seçimsiz ifadesi demokratik olmayan seçimleri ya da seçim olmayan dönemleri kastetmektedir.

Tablo 4'te görüleceği üzere çoğunluk sistemlerinin uygulandığı 1950-57 arası dönemde hükümetlerin ortalama görev süresi 731,6 gün iken nisbi temsilin çeşitli varyasyonlarının uygulanmaya başlandığı 1961'den 2018'e geçen sürede bu ortalama 776,2 gündür. Dahası, uygulanan nispi temsil sistemlerinden oyların en orantılı dağıtımını sağlayan milli bakiye sistemine rağmen 1965 seçimleri sonrasında AP tek başına iktidara gelebilmiştir. Bu anlamda seçim sistemi Türkiye örneğinde hükümetlerin görev süresini belirleyen bir faktör olmamıştır.

4.3. Partilere göre Hükümet Sayı ve Süresi

1923'ten 2018'e dek geçen 34.587 günlük süre içinde en fazla hükümet kuran altı parti olan CHP, AK Parti, ANAP, AP, Demokrat Parti (DP) ve DYP'nin hükümet etme süresi toplam süresi 29.663 gündür. Diğer bir deyişle bu altı parti Türkiye Cumhuriyeti hükümetlerinin %86'sı boyunca hükümette kalmışlardır (Tablo 5). CHP 18'i tek parti döneminde olmak üzere toplam 24, AK Parti 8, ANAP ve AP 6, DP 5 ve DYP 4 hükümet kurmuştur. CHP, AK Parti, ANAP, AP, DP ve DYP tarafından kurulan hükümetlerin görev süresi sırasıyla 11.890, 5.712, 3.573, 3.262, 3.658 ve 1.568 gündür. CHP, AK Parti, ANAP, AP, DP ve DYP tarafından kurulan hükümetlerin 1923'ten 2018'e dek geçen süreye oranı ise sırasıyla %34, %17, %10, %9, %11 ve %5'tir.

Tablo 5: Partilere göre hükümetlerin görev süreleri

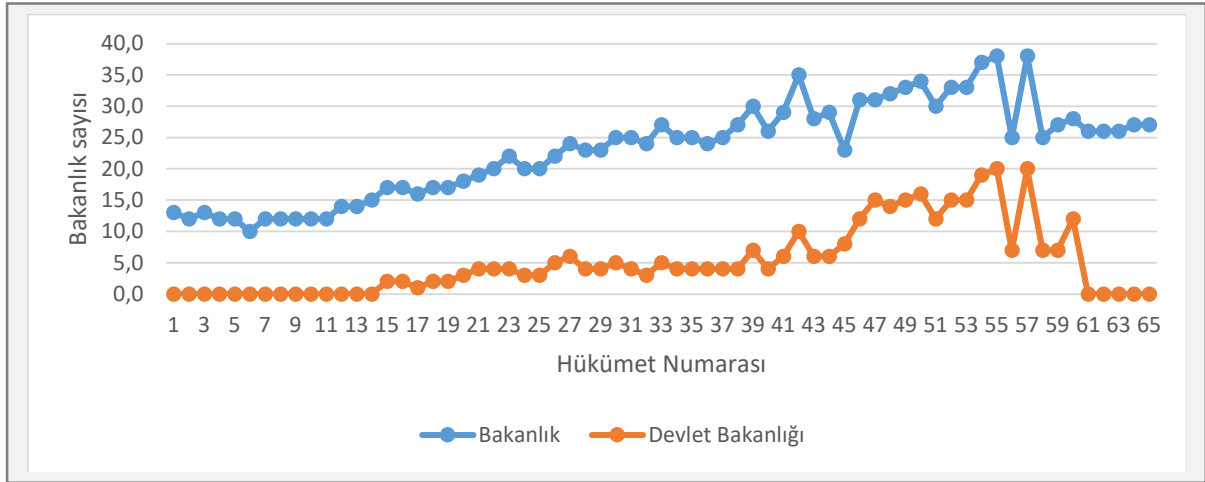
Parti	Hükümet Sayısı	Hükümetlerin Görev Süresi (Gün)	Görev Süresinin Toplam Hükümet Süresine Oranı
CHP	24	11.890	%34
AK Parti	8	5.712	%17
ANAP	6	3.573	%10
AP	6	3.262	%9
DP	5	3.658	%11
DYP	4	1.568	%5
Toplam	53	29.663	%86

4.4. Bakanlık Sayısı

1923'ten 2018'e dek kurulan 65 hükümette 1.504 kez Başbakanlık ve bakanlık makamı kurulmuştur. Hükümet başına düşen ortalama bakanlık sayısı 23,1'dir. En fazla bakanlık 38 bakanlık ile ANAP-DSP-DTP koalisyonu (55. Hükümet) ve DSP-Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)-ANAP koalisyonu (57. Hükümet) dönemlerinde kurulmuştur. En az bakanlık pozisyonuna yer veren hükümet ise 10 bakanlık ile 5. İnönü hükümetidir (6. Hükümet).

Hükümet başına düşen bakanlık sayısını etkileyen temel faktör şüphesiz bakanlık sayısını belirleyen hukuki çerçevedir. 25.04.1920 tarihli "İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun" Bakanlar Kurulunun 11 bakanlıktan oluşacağını belirtirken 08.02.1937 tarih ve 3117 sayılı "Devlet Dairelerinin Vekaletlere Tefriki" kanunu bakanlık sayısının 12-16 arası değişeceğini ifade etmiştir. 27.09.1984 tarih ve 3046 sayılı Kanun cetvelinde 14 bakanlık belirtilmiş, en fazla yedi devlet bakanlığı kurulabileceği ve devlet bakanlarından en çok ikisinin başbakan yardımcısı olabileceği ifade edilmiştir. Devlet bakanlığı sayısının üst sınırı 1986 yılında 10, 1988 yılında 15, 1994 yılında ise 20'ye yükseltilmiştir.

Şekil 1: Hükümete Göre Bakanlık ve Devlet Bakanlığı Sayısı



Bakanlık sayısı aynı zamanda hükümetlerin kurulduğu yıl ve hükümet türü faktörlerinden etkilenmiştir. Şekil 1'de görüleceği üzere hükümet başına düşen bakanlık sayısı zaman içinde artmıştır. 1923-1950 arası gerçek tek parti sisteminde ortalama bakanlık sayısı 13,4 iken bu ortalama çok partili süreçte 26,9'a yükselmiştir. Türkiye örneğinde bakanlık sayısının zaman içindeki artışını açıklayabilecek önemli bir neden ise devlet bakanlıklarıdır. Şekil 1 devlet bakanlığı sayısının toplam bakanlık sayısı üzerindeki etkisini de göstermektedir. Devlet bakanlığının olmadığı 1923-1946 arası ve 2011-2018 arası dönemde bakanlık sayısı düşükken devlet bakanlığının mevcut olduğu 1946-2011 arası dönemde bakanlık sayısı devlet bakanlığı sayısına paralel bir şekilde yükselmektedir. Bu bakanlık türü özellikle koalisyon dönemlerinde daha fazla kurulmuştur. Devlet bakanlığı sayısı çoğunluk hükümetlerinde ortalama 5,5 iken koalisyon hükümetlerinde 11,6'dır. Bu durum da hükümet türlerinin devlet bakanlığı sayısı üzerindeki etkisini gösterir niteliktedir (Tablo 6).

Tablo 6: Hükümet Türlerine Göre Bakanlık Sayısı

Hükümet Türü	Ortalama Bakanlık	Ortalama Devlet Bakanlığı	En Çok Bakanlık	En Az Bakanlık
Tüm Hükümetler	23,1	7,4	38 (55, 57)	10 (6)
Tek Parti	13,4	0,4	17 (15, 16, 18)	10 (6)
Çoğunluk	24,9	5,5	32 (48)	17 (19)
Koalisyon	31,0	11,6	38 (55, 57)	22 (26)
Azınlık-Seçim-Partiler Üstü-Askeri	25,4	4,7	30 (51)	20 (24, 25)

Parantez içindeki rakamlar hükümet numaralarını göstermektedir.

Hükümet türü devlet bakanlığı sayısının yanı sıra hükümet başına düşen bakanlık sayısını da etkileyen en önemli faktördür. Ortalama bakanlık sayısı 31,0 ile en fazla koalisyon hükümetlerinde, 13,1 ile en az tek parti hükümetlerindedir. Koalisyon hükümetlerinde daha fazla bakanlık olması koalisyon pazarlıkları sırasında koalisyon ortağı partiler içinde uyumu arttırmak için bir strateji olarak değerlendirilebilir. Zira koalisyon hükümeti seçeceğine karşı çıkan parti içi hiziplerin liderlerine bakanlık pozisyonları dağıtılarak hükümetin güven oyunu garantilemesi amaçlanmış olabilir. Ancak bu iddiamız ampirik çalışmalar ile test edilmeye muhtaçtır.

4.5. Bakanların Görev Süresi

Mutlu-Eren (2014) dışındaki çalışmalarda göz ardı edilen önemli bir değişken bakanların görev süresidir. 65 hükümet içinde görev yapan 1915 başbakan ve bakanın ortalama görev süresi 372,8 gündür ve bu sayı 65 hükümetin ortalama görev süresinin %79,7'sine tekabül etmektedir. Hükümetlerin görev süresine benzer bir şekilde bakanların görev süreleri hükümet türü tarafından etkilenmektedir. Hükümetlerin görev süresi doğal olarak bakanların görev sürelerini etkilemektedir. Bu nedenle ortalama görev süresi 745,1 gün olan çoğunluk hükümetlerinde bakanların ortalama görev süresi ortalama 469,6 gün ile en yüksek seviyededir. Öte yandan ortalama görev süresi 278,4 gün ile en düşük olan azınlık, seçimi partiler üstü ve askeri hükümetlerde bakanların ortalama görev süresi 225,4 gündür (Tablo 7).

Tablo 7: Hükümet Türlerine Göre Bakanların Görev Süresi

Hükümet Türü	Hükümetlerin Ortalama Görev Süresi (Gün)	Bakanların Ortalama Görev Süresi (Gün)	Bakanların Ortalama Görev Süresinin Hükümet Süresine Oranı
Tüm Hükümetler	531,9	372,9	%79,7
Tek Parti	538,9	395,2	%80,8
Çoğunluk	745,1	469,6	%71,6
Koalisyon	487,1	360,2	%73,9
Azınlık-Seçim-Partiler Üstü-Askeri	278,4	225,4	%87,7

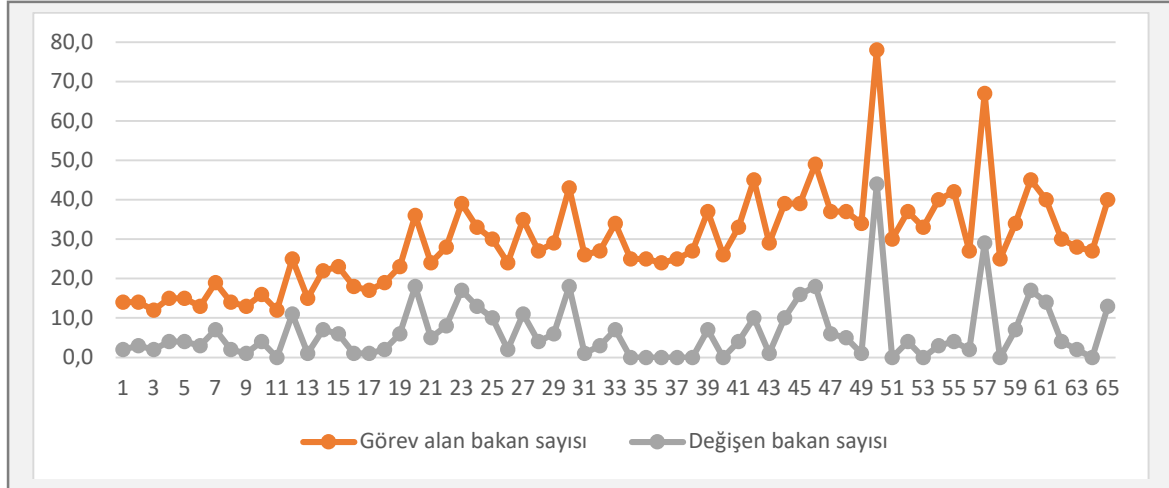
Bakanların görev sürelerinin hükümet sürelerine oranı ise hükümet türleri ile ters orantılıdır. En uzun ömürlü hükümetlere sahip olan çoğunluk hükümetlerinde bakanların görev süresinin hükümet süresine oranı %71,6 iken en kısa ömürlü hükümetlere sahip azınlık, seçim, askeri ve partiler üstü hükümetlerde bu oran %87,7'dir. Bu durum daha uzun ömürlü olan çoğunluk

hükümetlerinde bakan değişimi yaşanabilmesi için daha uzun bir süre bulunması, daha kısa ömürlü olan hükümetlerde ise bakan değişimi yaşanması için oldukça kısa bir zamanın mevcut olması ile alakalıdır. Uzun süre iktidarda kalan partiler gelecek seçimlerde iktidarı elde tutabilmek için kabine revizyonuna girişecek, bu revizyon da bakanların görev süresinin hükümetin görev süresine oranla daha kısa olmasına neden olacaktır. Zira 1407 gün ile en uzun süreli hükümetlerden biri olan 2. Erdoğan Hükümeti (60. Hükümet) 17 bakan değişimine sahne olmuş, 25 gün ile en kısa süreli hükümet olan 2. Çiller Hükümeti (51. Hükümet) ise bu kısa zamanda bakan değişimi yaşamamıştır.

4.6. Hükümetlerde Bakan Değişimi

1923'ten 2018'e dek geçen süre içinde toplam 411 bakan değişmiştir. En fazla bakan 78 bakan ile 1. Çiller Hükümetinde (50. Hükümet) görev almış, en fazla bakan değişimi de 44 bakan ile aynı hükümet zamanında gerçekleşmiştir. Bu durumun altında yatan temel sebep 50. Hükümet döneminde koalisyon ortağı partinin bir başka parti ile birleşmesidir. 1. Çiller hükümeti döneminde DYP'nin yeni lideri Tansu Çiller bir yandan kendi genel başkanlığını konsolide etmek için kendine yakın milletvekillerine bakanlık pozisyonu dağıtırken bir yandan da koalisyon ortağı SHP'nin CHP'yle birleşmesi sonrasında CHP yönetiminde yaşanan değişimlere ayak uydurmak zorunda kalmıştır. Bu anlamda parti içi dengeler bakan değişimi sayısını belirleyen bir etken olmuştur. Benzer gelişmeler en fazla ikinci bakan değişimine şahit olmuş 5. Ecevit hükümeti (57. Hükümet) döneminde de yaşanmıştır. 57. Hükümetin kurucu ortağı olan DSP içindeki bölünme nedeniyle bu hükümet döneminde 29 bakan değişmiştir. Bu anlamda, parti içi dengeler bakan değişimini açıklamak için göz önüne alınmalıdır.

Şekil 2: Hükümete Göre Bakan Değişimi



Hükümet türleri açısından ortalama bakan değişimi sayısının analizi ise en fazla bakan değişiminin hükümet başına düşen 9,3'lük bakan değişimi çoğunluk hükümetlerinde olduğunu göstermektedir. Bu hükümet türlerinin daha uzun ömürlü olması nedeniyle kabine revizyonlarının bu hükümetlerde olması beklenen bir sonuçtur. Öte yandan en az bakan değişimi ise 3,4 ile tek parti hükümetleri ve 3,5 ile azınlık, seçim, askeri ve partiler üstü hükümetlerde gerçekleşmiştir. İkinci hükümet türünde bakan değişiminin az olması bu

hükümet türünün genellikle kısa ömürlü olması ile alakalıdır. Tek parti döneminde bakan değişiminin az olması ise açıklanmayı bekleyen bir husustur.

Tablo 8: Hükümet Türlerine Göre Bakan Değişimi

Hükümet Türü	Ortalama Bakanlık	Ortalama Bakan	Ortalama Bakan Değişimi
Tüm Hükümetler	23,1	29,4	6,3
Tek Parti	13,4	16,8	3,4
Çoğunluk	24,9	34,2	9,3
Koalisyon	31,0	39,9	8,9
Azınlık-Seçim-Partiler Üstü-Askeri	25,4	28,9	3,5

4.7. Bakanların Seçilmişlik Oranları

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde bakanlar genellikle BMM, MM, TBMM ve Cumhuriyet Senatosuna (CS) seçim yoluyla gelmiş üyeler arasından belirlenmiştir. Ancak 1961 Anayasasından itibaren CS'nin tabii Senatörleri, CS'ye Cumhurbaşkanı'nca atanan üyeler ve meclis dışı üyelere de bakanlık yolu açılmıştır. Dolayısıyla bakanları meclise seçilmişlik durumuna göre seçilmiş ve atanmış şeklinde ikiye ayırabiliriz.

Tablo 9: Hükümet Türlerine Göre Bakanların Seçilmişlik Oranları

Hükümet Türü	Seçilmiş Bakanların Tüm Bakan Sayısına Oranı
Tüm Hükümetler	%88,7
Tek Parti	%100,0
Çoğunluk	%97,2
Koalisyon	%95,6
Azınlık-Seçim-Partiler Üstü-Askeri	%55,7

Bu ayırıma dayanarak yaptığımız analiz hükümet türlerinin bakanların seçilmişlik oranı üzerinde etkili olduğunu göstermektedir. En fazla seçilmiş bakan tek parti hükümetlerindedir (%100,0). Bu durum 1961 Anayasasına dek bakanların milletvekilleri arasından seçilmesi zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. Tek parti hükümetlerini sırasıyla çoğunluk (%97,2) ve koalisyon hükümetleri (%95,6) izlemektedir. En az seçilmiş bakan sayısına ise son kategori olan azınlık-seçim-partiler üstü-askeri hükümetler kategorisinde rastlanmıştır (%55,7). Askeri hükümetler döneminde eski partilerle ilişkili olan kişilerin, mevcut Anayasa yürürlükten kaldırıldığı için partisiz olarak kabul edildiği için, atanmış bakan oranı %100'e ulaşmaktadır. 1971-74 arasında kurulan partiler üstü 'teknokrat' hükümetlerde ise meclis dışından bakan atama yoluna gidilmiştir. 2015 yılında kurulan seçim hükümetinde de muhalefetteki CHP ve MHP 63. Hükümete bakan vermeyi reddettiği için atanmış bakan oranı %53,6 olmuştur.

5. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetlerinin Genel Özellikleri

Çalışmamızın son bölümünde başbakanlar ve 1923'ten bu yana kesintisiz bir şekilde devamlılık gösteren Adalet, Dışişleri, Sağlık, İçişleri, Milli Savunma, Milli Eğitim, Bayındırlık ve Maliye Bakanlıklarına dair bulgular bakanlıkların isim değişimi, bakan sayısı ve değişimi, bakanların ortalama görev süresi ile en fazla ve en uzun görev yapan bakanlar şeklinde sunulmaktadır.

5.1. Başbakan ve Bakanların Genel Özellikleri

1923'ten 2018'e dek geçen süre içinde 1.504 kez başbakanlık ve bakanlık makamları kurulmuş ve bu pozisyonlarda 1.915 kişi görev almıştır. Değişen bakan sayısı toplamı 411'dir. Aynı isimli siyasetçileri ayırdığımızda toplamda 892 farklı siyasetçinin 1.905 başbakanlık ve bakanlık görevinde bulunduğu ortaya çıkmıştır. En uzun süre başbakanlık ve bakanlık görevi alan siyasetçi 6.351 gün ile Refik Saydam'dır (CHP). Saydam aynı zamanda 5.090 gün ile en uzun süre bakanlık yapan siyasetçidir. En fazla bakanlık yapan siyasetçi ise 2.789 günde 12 sefer bakan olarak görev alan Nahit Mentеше'dir (AP/DYP). CHP 169.205 gün ile bakanların en fazla görev yaptığı parti olmuş, CHP'yi 142.321 gün ile AK Parti ve 98.169 toplam görev süresi ile ANAP izlemiştir. Aynı şekilde, CHP 459 başbakan ve bakan ile en fazla bakana sahip parti olmuş, CHP'yi 242 başbakan ve bakan ile AK Parti ve 215 başbakan ve bakan ile ANAP izlemiştir.

Tablo 10: Türkiye Cumhuriyeti Bakanlıklarının Özellikleri

	Toplam Görev Süresi (Gün)	Toplam Bakan Sayısı	Farklı İsimli Bakan	Hükümet Başına Bakan Sayısı	Değişen Toplam Bakan Sayısı	Bakanların Ortalama Görev Süresi (Gün)	Meclis Üyelerinin Toplam Bakan Sayısına Oranı
Başbakanlık	34.575	65	27	1,0	0	531,9	%91
Dışişleri	33.675	74	41	1,1	9	455,0	%81
Adalet	34.561	97	69	1,5	32	356,2	%79
Sağlık	34.540	81	47	1,2	16	426,4	%91
İçişleri	34.340	99	68	1,5	34	346,8	%78
Savunma	34.300	84	51	1,3	19	408,3	%93
Eğitim	34.159	88	58	1,4	23	388,1	%91
Bayındırlık	34.248	86	58	1,3	21	398,2	%93
Maliye	34.459	82	44	1,3	17	420,2	%88
Tüm Bakanlıklar	34.575	1.504	892	29,5	411	372,9	%80

İncelediğimiz sekiz icracı bakanlıktan aynı hükümet içinde en az görev değişikliği yaşanan ve en az süre ile vekil bakanlar tarafından idare edilen bakanlık Dışişleri Bakanlığı olmuştur. Toplam görev süresi en az olan ve dolayısıyla en uzun süre vekalet yoluyla idare olunan bakanlık ise Millî Eğitim Bakanlığıdır. En fazla görev değişikliği yaşanan bakanlıklar Adalet ve İçişleri Bakanlıkları olmuştur. Doğal olarak en fazla bakan Adalet ve İçişleri Bakanlıklarında görev almıştır. En fazla seçilmiş bakana sahip bakanlık ise Bayındırlık ve Milli Savunma bakanlıklarıdır. Bu genel betimleyici bilginin ardından bakanlıklar düzeyinde analiz yapılacaktır. Bu analizler bakanlıkların isim değişikliği, bakanların ortalama görev süresi, bakan değişim oranı, parlamento üyesi bakanların toplam bakan sayısına oranı ile en fazla ve en uzun süre bakanlık yapmış siyasetçiler şeklinde sunulacaktır (Tablo 10).

5.2. Başbakanlık

2017 Anayasa Değişikliği Referandumu ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kabul edilmesi sonrasında 2018 yılında kaldırılan Başbakanlık kurumu 1945'e dek Başvekillik olarak adlandırılmış, 1946'dan itibaren Başbakanlık ismini almıştır. Bakanlar Kurulunun başkanı olan



Demirkol, Ö. (2023). 1923'ten 2018'e Türkiye'de Hükümet ve Bakanlıklar. *Fiscoeconomia*, 7(1), 365-390. Doi: 10.25295/fsecon.1177537

Başbakanlar kimi zaman istifa eden bakanlara vekaleten bakanlık görevini, 1., 2. ve 3. Hükümetler döneminde ise Milli Savunma ve Dışişleri Bakanlığını yürütmüşlerdir.

Başbakanın istifası hükümetin düşmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla 65 hükümet döneminde 27 farklı isimle toplam 65 başbakan ortalama 531,9 gün, toplamda ise 34.575 gün görev yapmıştır. Başbakanların %91'i TBMM, MM ve CS gibi kurumların seçilmiş üyeleridir. Kalan %9'luk oran ise Cumhurbaşkanıca atanmış CS üyeleri ve askeri hükümetlerden kaynaklanmaktadır. En fazla ve en uzun Başbakanlık yapmış siyasetçi 6.203 gün ve 10 kez Başbakanlık yapmış olan CHP lideri İsmet İnönü'dür. Çok partili dönemde ise Süleyman Demirel 7 kez başbakanlık yapmış, Recep Tayyip Erdoğan ise 4.185 günle en uzun süre başbakanlık yapan siyasetçi olmuştur.

5.3. Dışişleri Bakanlığı

1923'ten 2018'e dek kesintisiz bir şekilde varlığını sürdüren icracı bakanlıklardan ilki Dışişleri Bakanlığıdır. 1923-1946 ve 1954-1960 arası dönemde Hariciye Vekilliği olarak adlandırılan Dışişleri Bakanlığı görevi 1. ve 2. hükümetlerde Başbakan, 52., 54., 57. ve 59. hükümetlerde ise Başbakan yardımcısı tarafından yürütülmüştür. Dışişleri bakanlığı görevi 41 farklı siyasetçi tarafından 74 kez yürütülmüştür ve bu bakanların toplam görev süresi 33.675 gündür. Diğer bakanlıklara kıyasla daha az bakan değişimi yaşanan Dışişleri Bakanlığında bakanların ortalama görev süresi 455,0 gündür ve toplam 9 kez dışişleri bakanı değişimi yaşanmıştır. Hükümet başına düşen dışişleri bakanı sayısı ise 1,1'dir. Dışişleri bakanlarının %81'i parlamento üyeleri arasından seçilmiştir. Teyfik Rüştü Aras (CHP) 6 kez dışişleri bakanı olarak görev almış ve 5.001 gün bu görevi sürdürerek en fazla ve en uzun süre Dışişleri Bakanlığı yapmış kişi olmuştur. Çok partili dönemde en uzun süre en uzun süre Dışişleri Bakanlığı görevinde bulunmuş siyasetçi ise 2.975 gün ile İhsan Sabri Çağlayangil (AP) olmuştur.

5.4. Adalet Bakanlığı

1923-45 ve 1954-60 yılları arasında Adliye Vekilliği olarak isimlendiren bakanlık 1946 yılında Adalet Bakanlığı ismini almıştır. 1923'ten 2018'e dek geçen sürede 69 farklı siyasetçi 97 kez adalet bakanı olarak toplam 34.561 gün görev yapmıştır. Toplamda 32 kez adalet bakanı değişmiş ve hükümet başına 1,5 bakan düşmüştür. Adalet bakanlarının ortalama görev süresi 356,2 gündür ve seçilmişlik oranları %79'dur. Mahmut Oltan Sungurlu (ANAP) 5 kez Adalet Bakanlığı ile en fazla bakanlık yapan siyasetçi olmuştur. En uzun süre Adalet Bakanlığı yapan siyasetçi 2.135 gün ile Mahmut Esat Bozkurt'tur (CHP). Çok partili dönemde en uzun süre görev yapan adalet bakanı ise 1.737 gün ile Mahmut Oltan Sungurlu'dur (ANAP).

5.5. Sağlık Bakanlığı

Geçmişte Sıhhiye ve Muavenet-i İçtimaiye, Sıhhat ve İçtimai Muavenet ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı olarak da adlandırılan bakanlık 1987 yılından bu yana Sağlık Bakanlığı ismiyle faaliyet göstermektedir. Sağlık Bakanlığı görevi 47 farklı siyasetçi tarafından 81 kez yürütülmüş ve bu bakanların toplam görev süresi 34.540 gün olmuştur. Bakanların ortalama görev süresi 426,4 gündür ve toplam 16 kez sağlık bakanı değişmiştir. Hükümet başına düşen sağlık bakanı sayısı 1,2'dir. Sağlık bakanlarının %91'i parlamento üyeleri arasından seçilmiştir. Refik Saydam (CHP) 7 defa ve toplamda 5.015 gün görev yaparak en uzun ve en fazla Sağlık Bakanlığı yapan

siyasetçi olmuştur. Çok partili dönemde en uzun süre bakanlık yapan isim ise 4.141 gün ile Recep Akdağ'dır (AK Parti).

5.6. İçişleri Bakanlığı

1923-46 ve 1954-60 yılları arasında Dahiliye Vekilliği olarak adlandırılmış olan bakanlık 1946 yılında İçişleri Bakanlığı ismini almıştır. Bu görev 68 farklı siyasetçi tarafından 99 kez yürütülmüştür. İçişleri bakanların toplam görev süresi 34.340 gün, ortalama görev süresi ise 346,8 gündür. Toplamda 34 kez içişleri bakanı değişmiş ve hükümet başına ortalama 1,5 bakan düşmüştür. Seçilmiş içişleri bakanlarının toplam bakan sayısına oranı %78'dir. En fazla ve en uzun süre İçişleri Bakanlığı görevini yürüten siyasetçi 5 kez ve 4.028 gün ile Şükrü Kaya'dır (CHP). Çok partili dönemde ise Abdülkadir Aksu (ANAP/AK Parti) 2.446 gün ile en uzun süre İçişleri Bakanlığı görevini yürüten siyasetçidir.

5.7. Millî Savunma Bakanlığı

Geçmişte Müdafaa-i Milliye ve Milli Müdafaa Vekilliği olarak adlandırılan Millî Savunma Bakanlığı 51 farklı siyasetçi tarafından 84 kez 34.300 gün süreyle yürütülmüştür. Aynı hükümet içinde toplamda 19 kez savunma bakanı değişmiş, hükümet başına ortalama 1,3 bakan düşmüştür. Savunma bakanlarının ortalama görev süresi 408,3 gündür. Seçilmiş bakanların toplam bakan sayısına oranı ise %93'tür. En fazla Millî Savunma Bakanlığı yapan siyasetçiler 5 kez bakanlık yapmış olan Kazım Özalp (CHP), Mehmet İlhami Sancar (CHP/CGP) ve Vecdi Gönül'dür (AK Parti). Gönül aynı zamanda 3.296 gün ile en uzun süre görev yapan bakanıdır.

5.8. Millî Eğitim Bakanlığı

Geçmişte Maarif Vekilliği olarak adlandırılan Millî Eğitim Bakanlığı 2. Ecevit hükümeti (40. Hükümet) döneminde Kültür Bakanlığı ile, 1. ve 2. Özal hükümetlerinde (45. ve 46. Hükümetler) ise Gençlik ve Spor Bakanlığı ile birleştirilmiştir. Millî Eğitim Bakanlığı pozisyonunda 58 farklı siyasetçi 88 kez görev almış ve bu görevi toplam 34.159 gün süreyle yürütmüştür. Toplamda 23 kez Millî Eğitim Bakanı değişmiş ve hükümet başına 1,4 bakan görev yapmıştır. Bu bakanların ortalama görev süresi 388,1 gündür ve %91'i parlamento üyesidir. En fazla ve en uzun süre Millî Eğitim Bakanlığı yapan siyasetçi 2.779 günde beş kez görev yapmış olan Hasan Ali Yücel'dir (CHP). Çok partili dönemde en uzun süre görev alan siyasetçi ise 2.241 gün ile Hüseyin Çelik'tir (AK Parti).

5.9. Bayındırlık Bakanlığı

Öncesinde Nafia Vekilliği olarak adlandırılan bakanlık 1983 yılında İmar ve İskân Bakanlığı ile birleşerek Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ismini almıştır. 2011 yılında Çevre ve Orman Bakanlığının da birleşmesiyle bakanlığın ismi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Bayındırlık Bakanlığı pozisyonunda 58 farklı siyasetçi 86 kez bakan olarak görev almış ve 34.208 gün süreyle bu görevi yürütmüştür. Toplamda 21 kez bakan değişimi yaşanmış ve hükümet başına ortalama 1,3 bakan görev yapmıştır. Bakanların ortalama görev süresi 398,2 gündür ve %93'ü parlamento üyesidir. Ali Çetinkaya (CHP) beş kez bayındırlık bakanı olarak görev yaparak en fazla bakanlık yapmış siyasetçidir. İsmail Safa Giray (ANAP) ise 1.934 gün ile en uzun süre bakanlık yapmış kişidir.

5.10. Maliye Bakanlığı

65 hükümetin tamamında kurulan son bakanlık ise Maliye Bakanlığıdır. 1983 yılında Gümrük Bakanlığının birleşmesiyle Maliye ve Gümrük Bakanlığı ismini alan bakanlık 1995 yılından itibaren tekrar Maliye Bakanlığı olarak adlandırılmaya başlamıştır. 44 farklı siyasetçi 82 kez Maliye Bakanı olarak toplamda 34.459 gün görev yapmıştır. 17 kez bakan değişmiş ve hükümet başına ortalama 1,3 bakan düşmüştür. Maliye Bakanlarının ortalama görev süresi 420,2 gündür ve %88'i meclis üyesidir. En fazla ve en uzun süre Maliye Bakanlığı yapmış olan siyasetçi 8 kez ve 3875 gün bakanlık yapmış olan Fuat Ağralı'dır (CHP). Çok partili dönemde en uzun süre görev yapan siyasetçi ise 3092 gün ile Hasan Polatkan'dır (DP).

6. Sonuç ve Öneriler

Bu çalışmanın temel amacı Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından başkanlık sistemine geçilmesine dek geçen süreç içinde hükümet ve bakanlıkların temel özelliklerine dair betimleyici veri sunmaktır. Bu kapsamda 1923'ten 2018'e dek görev alan bütün başbakan ve bakanların göreve geliş ve görevden ayrılış tarihleri, partileri ve parlamento üyeliklerine dair bilgiler bir veri tabanına girilmiş ve elde edilen veriler hükümet ve 1923'ten günümüze dek devamlılık gösteren sekiz icracı bakanlık düzeyinde analiz edilmiştir.

Hükümet düzeyindeki analizler sonucunda meclis dönemi başına düşen hükümet sayısının hükümeti kuran partilerde lider değişimi, askeri müdahale ihtimali ve hükümet türü tarafından etkilendiği bulunmuştur. Hükümet türü aynı zamanda hükümetlerin görev süresi, hükümet başına düşen bakanlık sayısı ve aynı hükümet döneminde yaşanan bakan değişimi sayısını etkilemektedir. Ayrıca seçim sisteminin Türkiye'de hükümetlerin görev süresine etki etmediği ve bakan değişiminin parti içi gelişmeler tarafından etkilendiği bulunmuştur.

Çalışmamızdan elde edilen bulgular hükümet süreleri ve bakanlık değişimini etkileyen faktörleri açıklayacak karşılaştırmalı çalışmalar için kullanılabilir. Ayrıca çalışma bulgularına dayanarak koalisyon hükümetlerinde daha fazla bakanlık olmasının altında yatan nedenler araştırılabilir. Son olarak çalışma bulguları hükümet kurulma süresini etkileyen faktörleri değerlendirmekte kullanılabilir.

Kaynakça

- Ahmad, F. & Ahmad, B. T. (1976). *Türkiye'de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971*. İstanbul: Bilgi Yayınevi.
- Aldıkaçtı, O. (1970). *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Altan, C. (2008). Türkiye'de 1950-1960 Dönemi Milletvekillerin Sosyolojik Özellikleri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22, 23–36.
- Altunok, M., Altınok, H., Bakırcı, F., Gedikkaya, F. G. & Aydın, A. (Ed.). (2019). *Türkiye Cumhuriyeti Bakanlıklar Tarihi*. Ankara: TİAV.
- Arsel, İ. (1965). *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*. Ankara: Mars Matbaası.

- Arslan, D. A. (2005). Tek Partili Dönem ve Çok Partili Dönem Türk Siyasi Elitlerinin Toplumsal Profillerinin Karşılaştırmalı İncelemesi. *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 7(1), 160–178.
- Arslan, D. A. (2007). 1995'ten Günümüze Türk Siyasi Elitlerinin Sosyolojik Analizi. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 4(1), 1–17.
- Ayanoğlu, T. (2005). İdare Hukuku Çerçevesinde Devlet Bakanlığı Uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 38(4), 59–84.
- Aydın, A. & Kahraman, Ö. F. (2015). Türkiye'de Kadın Temsili Sorunsalına Kadın Bakanlar Bağlamında Bir Bakış. *Yasama Dergisi*, 31, 46–64.
- Başgil, A. F. (1960). *Esas Teşkilat Hukuku*. İstanbul: Baha Matbaası.
- Bayrak, M. O. (1984). *Türkiye'yi Kimler Yönetti?*. İstanbul: Milliyet Yayınları.
- Bildirici, Z. D. (2019). *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Bürokrasinin TBMM'de Temsili Ekseninde Siyasete Etkisi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi/Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Ankara.
- Çay, A. M. (2009). *Başlangıçtan Bugüne Türkiye Cumhuriyetleri Hükümetleri*. Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı Türkiye Kültür Portalı Projesi. 12 Ağustos 2022 tarihinde <https://www.kulturportali.gov.tr/portal/baslangictan-bugune-turkiye-cumhuriyeti-hukümetleri> adresinden erişildi.
- Çolak, Ç. (2021). Türkiye'de İçişleri Bakanlığının Tarihsel Gelişimi ve İçişleri Bakanlarının Profili (1920-2020). *Türk İdare Dergisi*, 492, 141-174.
- Demiral, C. (1973). *Türkiye'nin 42 Hükümeti*. Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- Demirkol, Ö. & Demirdal, M. B. (2022). 1876'dan 2017'ye Devlet Başkanlarının Anayasal Güçleri. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XXVI(2), 441–478.
- Dorronsoro, G. & Massicard, É. (2005). Being a Member of Parliament in Contemporary Turkey. *European Journal of Turkish Studies*, 3. <https://journals.openedition.org/ejts/502> adresinden erişildi.
- Ertan, S. & Aykaç, H. R. (2019). Elit Teori Çerçevesinde Türkiye'de Kadın Milletvekilleri Üzerine Bir İnceleme. *Memleket Siyaset Yönetim*, 14(32), 75–102.
- Frey, F. W. (1965). *The Turkish Political Elite*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gözler, K. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin.
- Hansen, M. E., Klemmensen, R., Hobolt, S. B. & Bäck, H. (2013). Portfolio Saliency and Ministerial Turnover: Dynamics in Scandinavian Postwar Cabinets. *Scandinavian Political Studies*, 36(3), 227–248.
- Jäckle, S. (2013). Ministerial Turnover in the German Länder (1991–2010). *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 7(1), 27–48.



Demirkol, Ö. (2023). 1923'ten 2018'e Türkiye'de Hükümet ve Bakanlıklar. *Fiscoeconomia*, 7(1), 365-390. Doi: 10.25295/fsecon.1177537

- Karaer, T. (1987). Cumhuriyet Türkiye'sinde Bakanlıkların Kuruluş ve Örgütlenmesine İlişkin Gelişimin Yasal Süreci. *Türk İdare Dergisi*, 59(37), 37–58.
- Karaer, T. (1990). Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(2), 47–74.
- Karataş, M. (2019). Türkiye'de Asker-Sivil İlişkileri Bağlamında 12 Mart Muhtırası ve Partiler Üstü Hükümet Modeli Üzerine Bir Değerlendirme. *Anadolu ve Balkan Araştırmaları Dergisi*, 2(3), 69–110.
- Lamba, M., Aktel, M., Altan, Y. & Kerman, U. (2014). Türkiye'de Bakanlık Tipi Örgütlenme: Tarihsel ve Yasal Süreç. *Yönetim ve Ekonomi*, 21(1), 173–189.
- Mutlu-Eren, H. (2014). Turkey: Cabinet Dynamics and Ministerial Careers, 1950–2011. K. Dowding & P. Dumont (Ed.), *The Selection of Ministers around the World* (156–177). New York: Routledge.
- Neziroğlu, İ. & Yılmaz, T. (2013). *Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri*. Ankara: TBMM Basımevi.
- Neziroğlu, İ. & Yılmaz, T. (2015). *Koalisyon Hükümetleri, Hükümet Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri*. Ankara: TBMM Basımevi.
- Ormankıran, Y., Bayram, A. T. & Karaçar, E. (2014). Turizm Bakanları Üzerine Bir İnceleme. *Turizm Akademik Dergisi*, 2(2), 1–14.
- Özalp, Ş., Bir, A. A. & Yeles, S. (1988). IX. Dönem (14 Mayıs 1950) ve XVIII. Dönem (29 Kasım 1987) Milletvekillerinin ve Bakanlar Kurulu Üyelerinin Karşılaştırmalı Özellikleri. *Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi*, 6(2), 441–458.
- Özbudun, E. (2011). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin.
- Sayarı, S. & Dikici-Bilgin, H. (2011). Paths to Power: The Making of Cabinet Ministers in Turkey. *Parliamentary Affairs*, 64(4), 737–762.
- Sayarı, S. & Dikici-Bilgin, H. (2018). Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies. A. C. Pinto, M. Cotta ve P. T. de Almeida (Ed.), *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies* içinde (235–265). Cham: Palgrave Macmillan.
- Sayarı, S. & Hasanov, A. (2008). The 2007 Elections and Parliamentary Elites in Turkey: The Emergence of a New Political Class? *Turkish Studies*, 9(2), 345–361.
- Sencer, M. (1985a). Cumhuriyet Hükümetleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(4), 13–25.
- Sencer, M. (1985b). Türkiye'de Genel Yönetimin Merkez Örgütü. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(3), 3–32.
- Sonntag, L. (2022). *Governments, Elections and Party Leaders*. 22 Nisan 2022 tarihinde <http://www.kolumbus.fi/taglarsson/dokumentit/tur.htm> adresinden erişildi.
- Tachau, F. (1980). Parliamentary Elites: Turkey. J. M. Landau, E. Özbudun & F. Tachau (Ed.), *Electoral Politics in the Middle East; Issues, Voters, and Elites* içinde (205–242). London: Croom Helm.



Demirkol, Ö. (2023). 1923'ten 2018'e Türkiye'de Hükümet ve Bakanlıklar. *Fiscaeconomia*, 7(1), 365-390. Doi: 10.25295/fsecon.1177537

Tachau, F. & D.Good, M.-J. (1973). The Anatomy of Political and Social Change Turkish Parties, Parliaments and Elections. *Comparative Politics*, 5(4), 551–573.

Tanör, B. (2007). *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

TBMM. (2022). *TBMM Albümü Web Sitesi*. 22 Nisan 2022 tarihinde <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar-milletvekilleri-albümü> adresinden erişildi.

Tekbaş, A. (2002). Türk Hukukunda Bakanlar Kurulu Kararları. *Türk İdare Dergisi*, 437, 39–80.

Thompson, L. (2020). Ministerial Turnover and Why Reshuffles Matter for Parliament. *Political Quarterly*, 91(2), 457–460.

Turan, İ. (1986). The Recruitment of Cabinet Ministers as a Political Process: Turkey, 1946-1979. *International Journal of Middle East Studies*, 18(4), 455–472.

Woldendorp, J. J., Keman, H. & Budge, I. (2000). *Party Government in 48 Democracies (1945–1998): Composition — Duration — Personnel*. Dordrecht: Springer.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.



Demirkol, Ö. (2023). 1923'ten 2018'e Türkiye'de Hükümet ve Bakanlıklar. *Fiscoeconomia*, 7(1), 365-390. Doi: 10.25295/fsecon.1177537

Governments and Ministries in Turkey: 1923-2018

Özhan Demirkol

Extended Abstract

Introduction of presidential system in Turkey after the 2017 constitutional referendum resulted with the abolishment of prime ministry and the council of ministers. Much has been written on the legal characteristics of council of ministries within the context of executive-legislative relations (Gözler, 2000; Özbudun, 2011). Since ministers in parliamentary democracies are mostly selected among the members of parliamentary members, other studies dealt with the sociodemographic characteristics of deputies (Arslan, 2005; Bildirici, 2019). Only a limited number of studies provided empirical data on the characteristics of Turkish governments and ministries. Some of these studies provided the names, parties, constituencies and terms of office for Turkish ministers (Bayrak, 1984; Çay, 2009; Demiral, 1973; Neziroğlu & Yılmaz, 2013, 2015; Sonntag, 2022; Woldendorp et al., 2000). Other studies analyzed Turkish governments at governmental level (Sencer, 1985; Turan, 1986). Only a few studies provided data on the sociodemographic characteristics of individual ministries (Mutlu-Eren, 2014; Sayarı & Dikici-Bilgin, 2011). Besides, the edited volume of Altunok et al. (2019) provided detailed information on ministries.

This study aimed to provide empirical data on the basic characteristics of Turkish governments and ministries formed between 1923 and 2018. Based on data provided by Çay (2009) and Neziroğlu & Yılmaz (2013, 2015), we prepared a database on the names, political parties, parliamentary membership and terms of office for all Turkish ministers, including prime ministers, deputy prime ministers and state ministers. Data obtained were analyzed at the governmental and ministerial levels. Governmental analysis was based on type and duration of governments, length of ministerial tenure and ministerial turnovers. Ministerial analysis included the analysis of prime ministry and eight ministries that survived in all 65 governments and was based on number of ministers, ministerial turnovers, and the ministers with the maximum number of office and maximum length of ministerial tenure.

The study was composed of four main parts. First part provided an analysis of the existing literature, which was followed by the analysis of constitutions, constitutional amendments and related laws on the composition of council of ministers, in terms of the focus of executive power, selection and removal of prime ministers and ministers, and the formation and termination of governments and ministries. Until the transition to presidential regime in 2018, Council of Ministers, which was composed of the prime minister and ministers, held the executive power. Formation of ministries was based on laws. The positions of state ministries and deputy prime ministries were introduced in 1937 and 1946, respectively. Maximum number of state ministries were gradually increased to 20 in the 1990s but were abolished in 2011. Although there were exceptions, Turkish Presidents mostly appointed the leader of the majority party as prime ministers, who then nominated ministers among the members of parliament until 1961 Constitution and among the persons eligible to be elected to the parliament after 1961. Council of Ministers was responsible to the parliament and had to obtain the support of the majority of deputies to be officially formed. The government ended when the President called for elections, the government received vote of no confidence, a



Demirkol, Ö. (2023). 1923'ten 2018'e Türkiye'de Hükümet ve Bakanlıklar.
Fiscoeconomia, 7(1), 365-390. Doi: 10.25295/fsecon.1177537

new government was formed, the budget bills were rejected by the parliament, or the mandate of prime minister ended due to reasons, such as resignation, death, loss of party leadership or impeachment. Ministers could be removed if the parliament passed a vote of no confidence or by the President upon the request of the prime minister after 1982 Constitution.

Secondly, we dealt with the basic characteristics of Turkish governments from 1923 to 2018. Here we provided descriptive data on number of governments in parliamentary terms, duration of governments, number and duration of governments according to formateur parties, the number of ministries and ministers in each government, length of ministerial tenure and ministerial turnover. The number of governments in parliamentary terms was influenced by the type of government, leadership succession in formateur parties and the threat of military intervention. Duration of governments, on the other hand, was influenced by the type of government. Single-party governments had a longer duration than coalitions, authoritarian single party and minority governments. However, we did not find any effect of electoral systems on the duration of governments. We also found that the Turkish governments were mostly formed by Republican People's, Justice and Development, Motherland, Justice and True Path Parties, respectively. The number of ministries in each government was influenced by the existence of state ministry positions and the type of governments. Length of ministerial tenure, on the other hand, was also influenced by the type of government. Ministerial turnover was higher in single-party governments and was influenced by the developments within governing parties. Finally, the percentage of ministers that were members of parliament were higher in the governments formed until 1960 since ministers could only be selected among the deputies until the 1961 Constitution.

We also dealt with the characteristics of prime ministry and eight ministers formed in all 65 governments. The analysis was based on number of ministers, ministerial turnovers, ministers with maximum number of office and maximum length of ministerial tenure. Ministerial turnover was the lowest in the Ministry of Foreign Affairs, and the highest in the Ministries of Justice and Internal Affairs. Consequently, length of ministerial tenure was the lowest in the latter two ministries.

This study had two main limitations. Firstly, it was based on descriptive characteristics of the Turkish governments and ministries. Secondly, all ministries were not analyzed. Despite these limitations, the findings of this study may be used to conduct comparative studies to explain the duration of governments and ministerial duration in different countries. Besides, further studies explaining the higher number of ministries in coalition governments may be conducted.