

Avrupa Birliği'nde Misyon Odaklı Yenilik Politikası: Kamu Mali Yönetiminde Yönsellik Yaklaşımı

Ebru Yalçın¹

Özet

Misyon odaklı yenilik politikaları, kritik toplumsal sorunları ele almak amacıyla teknolojik ve kurumsal kapasiteyi belirli hedeflere yönlendiren bütüncül bir politika yaklaşımıdır. Yenilik politikalarının “yönselliği” (directionality) ile güdülen bu çerçeve, kamu müdahalelerinin açıkça tanımlanmış misyonlarla uyumlu olmasını gerektirir. AB'deki Ufuk Avrupa (Horizon Europe) misyonları bu yaklaşımın kurumsallaşmış örnekleridir; bu misyonlar, çok aktörlü yönetim yapıları, aşamalı hedefler ve etki odaklı izleme mekanizmaları aracılığıyla misyonları somut politika araçlarına dönüştürmektedir. Bu yapı, bütçeleme süreçlerinde daha fazla esneklik, çok yıllık planlama ve çeşitli kaynakların bir portföy yaklaşımı dahilinde yönetilmesini gerektirmektedir. Misyon yaklaşımı, bütçelemede yeni ve gelişen bir yönü temsil etmekte olup, AB düzeyindeki bütçe süreçlerine entegrasyonu devam eden dinamik bir çerçevedir.

1. GİRİŞ

Son dönemlerde Avrupa Birliği (AB) politika yapımında öne çıkan “misyon odaklı yenilik politikası” (Mission-Oriented Innovation Policy) yeniliği sadece ekonomik büyümenin itici gücü olarak değil, kamu maliyesiyle bütünleşen bir toplumsal değer yaratma süreci olarak yeniden tanımlamaktadır. Bu yaklaşım, politika tasarımıyla kamu, özel sektör, üniversite ve sivil toplum arasındaki iş birliğini teşvik ederken kaynak tahsisini de misyonlara göre yeniden şekillendirerek politikaların toplumsal odağına yeni bir çerçeve kazandırmaktadır. Bu kapsamda kamu bütçeleri misyonların

1 Kutahya Dumlupınar University, Ebru.kocak@dpu.edu.tr ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9904-8001>

gerçekleşmesine zemin hazırlayan stratejik bir mekanizma hâline gelmektedir (Mazzucato, 2018a).

Misyon odaklı yenilik politikası, piyasa başarısızlıklarını düzenlemeye odaklanan yenilik politikalarından farklı olarak, kamu sektörünün ekonomide yönlendirici bir rol üstlenerek yeni piyasalar yaratması ve teknolojik gelişmelere yön vermesi gerektiği fikrine dayanmaktadır (Mazzucato, 2018b; Mazzucato ve Semieniuk, 2017; Mazzucato, 2016; Foray vd., 2012). AB düzeyinde özellikle Horizon Europe programı kapsamında belirlenen misyonlar, bu yaklaşımın somut örneklerini sunmaktadır.

Misyon odaklı yenilik politikalarının temel unsuru yönsellik ilkesidir (Mazzucato, 2018a). Buna göre kamu müdahalesi yalnızca Ar-Ge faaliyetlerini teşvik etmekle sınırlı kalmayıp, teknolojik gelişmenin hangi toplumsal ve ekonomik hedeflere yönlendirileceğini açık biçimde tanımlamalıdır. Devletler, geleneksel politika tasarımlarındaki “teknoloji tarafsızlığı” ilkesinin ötesinde, belirli bir misyon etrafında düzenleyici araçları, kamu kaynaklarını, kamu alımlarını ve kurumsal koordinasyonu aynı stratejik doğrultuda hizalamaktadır. Böylece yenilik faaliyetleri, iklim nötrlüğü, sürdürülebilir sanayi dönüşümü veya dijital altyapıların yaygınlaştırılması gibi ölçülebilir ve zaman bağlı hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik yürütülmektedir (Mazzucato, 2018a). Bu yaklaşım ise bütçelerin belirlenmiş misyonların gerektirdiği çok aktörlü yapıyı finanse eden eşgüdümleyici bir mekanizma hâline gelmesine zemin hazırlamaktadır. Misyonlar, farklı kurumlar ve farklı politika araçlarının tekil etkilerinden ziyade ortak etki yaratacak şekilde bütünleşik olarak kurgulanmasını gerektirdiği için, bütçede de yatay koordinasyonu zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle performans göstergelerinin kurumsal değil, misyon bazlı olarak kurgulanması ve bütçe döngüsünün planlama, tahsis, uygulama ve değerlendirme aşamalarının bu göstergelerle ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Böylece bütçe, hem kaynakların yönsellik ilkesine uygun biçimde stratejik önceliklere tahsis edilmesini hem de harcama-sonuç zincirinin ölçülebilir bir çerçevede takip edilmesini sağlamaktadır (OECD, 2021).

Misyon odaklı yenilik politikalarının kamu maliyesinde yaratacağı temel dönüşümlerden biri de büyük verinin kullanımına ilişkindir. Çünkü bu politikalar yalnızca misyonlar belirlemekle kalmamakta, misyonlara ilişkin hedeflere ulaşmak için veri temelli karar süreçleri, dijital altyapılar ve yapay zekâ destekli analiz araçlarının kullanılmasını gerekli kılmaktadır. AB’de Horizon Europe misyonlarının tasarımı ve denetiminde büyük veri, politika döngüsünün tüm aşamalarını destekleyen kritik bir altyapı olarak konumlanmaktadır. Çok farklı sektör ve kurumlardan üretilen yüksek hacimli veri setlerinin (uydu görüntüleri, çevresel sensörler, sağlık verileri, mobilite

akışları, enerji kullanımı vb.) bütünleştirilmesi, misyonların hedeflediği toplumsal sorunları daha doğru tanımlamaya, politika bileşenlerini somut ihtiyaçlara göre şekillendirmeye ve ilerlemeyi ölçülebilir göstergeler üzerinden izlemeye imkân vermektedir. Bu kapsamda misyon odaklı yenilik politikaları, kamu maliyesinde dijital dönüşüm ile birbirini besleyen sistematik bir politika yaklaşımıdır.

Bu çalışmada misyon odaklı yenilik politikalarının kuramsal çerçevesi büyük ölçüde Mariana Mazzucato'nun kuramsal çerçevesine dayandırılmıştır. Zira misyon kavramı uluslararası literatürde sistematik olarak Mazzucato tarafından ele alınmış ve politika tasarımının normatif, kurumsal ve yönlendirici boyutları bu çalışmalar aracılığıyla bütüncül bir biçimde ortaya konmuştur. Avrupa Birliği'nin Horizon Europe programında benimsenen misyon bileşenlerinin tasarım mantığı da doğrudan Mazzucato'nun önerdiği yönlendirici devlet, hedef odaklı yatırım ve çok-aktörlü koordinasyon ilkeleri üzerine inşa edilmiştir. Bu nedenle, çalışmanın analitik tutarlılığını sağlamak amacıyla hem kavramsal çerçeve hem de AB uygulamalarının teknik değerlendirmesi, literatürde bu yaklaşımın kapsamlı ve referans niteliğindeki açıklamalarını sunan Mazzucato'nun eserleriyle ilişkilendirilmiştir.

Çalışmanın izleyen bölümleri misyon odaklı yenilik politikalarının kuramsal temelini ortaya koymak ve AB düzeyinde yansımalarını değerlendirmek üzere yapılandırılmıştır. Kavramsal çerçevenin açıklandığı ilk bölümün ardından ikinci bölümde misyon odaklı yenilik politikalarının kuramsal yapısı ve yönlendirici ilkeleri tartışılmakta; üçüncü bölümde Avrupa Birliği'nin, özellikle Horizon Europe kapsamında şekillenen uygulamaları incelenmekte; dördüncü bölümde ise bu politika yaklaşımının kamu maliyesi alanındaki yansımaları sistematik bir değerlendirmeye ortaya konmaktadır.

2. MİSYON ODAKLI YENİLİK POLİTİKASI: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yenilik politikası, temel araştırmalardan uygulamalı araştırmalara kadar uzanan, teknolojilerin geliştirilmesini ve yaygınlaştırılmasını amaçlayan; yenilik faaliyetleri için kritik önem taşıyan belirli ekonomik sektörleri ve altyapı gelişimini teşvik eden müdahalelerdir (Freeman ve Soete, 1997). Bu perspektifte yenilik politikası, belirli hedeflere ulaşmayı amaçladığı için “misyon odaklı” bir karaktere sahip olmaktadır (Mazzucato ve Semienuk, 2017; Ergas, 1987; Freeman, 1996). Herhangi bir yön belirlemeyen ve rekabet alanını eşitleyen yatay politikalara karşın, herhangi bir “misyonu” gerçekleştirmek için açık teknolojik ve sektörel yönlendirmeler söz konusu olmaktadır (Mazzucato ve Semienuk, 2017).

Misyon odaklı politikalar, Mariana Mazzucato'nun çalışmalarıyla yenilik politikaları literatüründe yeniden merkezî bir konum kazanmıştır. Mazzucato, bu yaklaşımıyla yenilik politikalarında devletin rolünü “piyasa başarısızlıklarını düzeltmekle” sınırlı pasif bir aktör olmaktan çıkararak, yeniliğin yönünü stratejik biçimde belirleyen girişimci bir aktör olarak yeniden tanımlamaktadır (Mazzucato, 2013). Ona göre, “*Devlet, yeni alanlar öngörerek ve yeni misyonlar yaratarak büyüme sürecini sadece teşvik etmek veya istikrara kavuşturmakla kalmaz; aynı zamanda yönlendirmektedir*” (Mazzucato, 2013).

Ekonomik büyümenin temel unsuru olan yenilik süreçleri belirli bir “yön” taşımaktadır (Mazzucato ve Semienuk, 2017; Mazzucato, 2018a). Yenilik süreçlerinin yönselliği bilinçli şekilde yönetildiğinde araştırma, teknoloji ve yatırım politikalarının daha geniş toplumsal ve çevresel hedeflere kanalize edilebilmesi mümkün olmaktadır. Bu çerçevede misyonlar devletlerin bilimsel araştırmaları ve yenilik faaliyetlerini kritik toplumsal sorunlara odaklamasına imkân veren stratejik politika araçları olarak kabul edilmektedir (Mazzucato, 2018b). Misyonlar, tekil bir projeden ziyade, belirli bir toplumsal sorunun çözümüne yönelik çok boyutlu programlar bütünüdür; örneğin “kanseri yenmek” bir misyon olarak tanımlandığında, temel araştırmadan yeni tedavi geliştirmeye, sağlık hizmetleri organizasyonundan halk sağlığına yönelik kamu spotlarına kadar birçok farklı girişim bu misyonun parçası olarak tasarlanır (Mazzucato ve Semienuk, 2017).

Misyon odaklı politikalar, belirli hedeflere ulaşmayı amaçlayan sistemik kamu politikalarıdır. Bir diğer deyişle, yenilik sisteminin bütün bileşenlerini dönüştürmeyi amaçlayan kamu politikalarıdır (Foray vd., 2012). Mazzucato'ya göre misyonlar, “hangi dönüşümün gerçekleşmesi gerektiğine” dair somut bir yön belirlemek; dönüşümün yönünü seçmektir ve belirli toplumsal sorunlara odaklanarak sektörler arası yeniliği teşvik etmektedir. Bu kapsamda yenilik politikalarının uygulama araçları olan teşvikler ya da düzenleyici çerçeveler, kamu maliyesini toplumsal yönelim yaratma aracına dönüştürmektedir (Mazzucato, 2018a). Politika tasarımları ise statik maliyet-fayda analizlerinden ziyade, dinamik kamu değeri değerlendirmesi, yayılma etkileri (spillover) ölçümü ve piyasa şekillendirme kapasitesinin ekonomik etkilerini dikkate alan analizlere dayanmalıdır.

Misyon odaklı yenilik politikaları, açıkça belirlenmiş hedeflere ulaşmaya yönelik sektörler ve politikalar arası bir yaklaşımdır (Lindner, 2021). Hedefler, ölçülebilir olmanın yanı sıra açıkça tanımlanmalı ve açıkça tanımlanmış bir zaman dilimi içinde uygulanmalıdır. Bu kapsamda misyon odaklı yenilik politikası çerçevesi, ekonomik büyümeyi tek başına bir hedef olarak değil; iklim değişikliği, sağlık, dijital dönüşüm ve sosyal

eşitsizlikler gibi toplumsal sorunların çözümüne yönelik bir araç olarak konumlandırmaktadır. Bu perspektif yenilik politikasını, yönünü belirli toplumsal hedefler etrafında bütünleştiren, çok paydaşlı, disiplinler arası ve uzun dönemli bir mekanizma hâline gerektirmektedir. Mazzucato'nun öncülüğünde şekillenen bu yaklaşım, Avrupa Birliği'nin Horizon Europe programı gibi güncel politika çerçevelerinde toplumsal amaçla yönlendirilmiş yenilik anlayışının kurumsallaşmasına zemin hazırlamıştır.

3. AVRUPA BİRLİĞİNDE MİSYON ODAKLI YENİLİK POLİTİKALARI

Avrupa Birliği'nin yenilik politikalarında misyon odaklı yaklaşım, Horizon Europe ile birlikte kurumsal bir çerçeveye kavuşmuştur (ERRIN, 2025). Horizon Europe, açıkça tanımlanmış hedeflere bağlı kalarak kamu finansmanının etkinliğini artırmak üzere belirlenmiş misyonları bünyesinde barındıran bir çerçevedir (European Commission 2023; 2025a; 2025b). Misyonlar, AB'nin yenilik politikalarında ayrı bir araç niteliği taşıyan ve “*AB Misyonları (EU Missions)*” adıyla anılan özel program bileşenleridir. AB Misyonları, AB'nin mevcut yenilik ekosistemini, belirli hedefler doğrultusunda yönlendiren üst düzey bir yönetim aracı niteliği taşımaktadır. Misyon yaklaşımı, AB'nin çok düzeyli yönetim yapısıyla uyumlu bir görünüm arz etmektedir; üye devletler ulusal ya da bölgesel programlarını misyonlarla uyumlu hâle getirirken, Avrupa Komisyonu koordinasyon rolünü üstlenerek kaynak tahsisine ilişkin düzenlemeleri ve politika rehberliğini sağlamaktadır. Bu yapı, Mazzucato'nun (2017; 2018a) vurguladığı yönsellik ilkesinin uygulanmasını mümkün kılararak AB Komisyonu'nun yenilik politikalarına yön veren bir aktör hâline gelmesini sağlamaktadır.

AB Misyonlarının temel gerekçesi, geleneksel yenilik politikası araçlarının bilimsel veya ekonomik çıktılarına odaklanan yapısının ötesinde, toplum yararına somut ve ölçülebilir sonuçlar elde etmektir. Bu kapsamda üye devletlerin ve AB kuruluşlarının rolü, finansal destek sağlamakla sınırlı kalmayıp ilgili mevzuat, düzenleme ve politika unsurlarıyla da bütünleşmektedir. Bu yönüyle yenilik politikalarına ilişkin sistemik bir yaklaşım benimsenmektedir.

2018 yılında yayınlanmış olan “*Mission-Oriented Research & Innovation in The European Union: A Problem-Solving Approach To Innovation-Led Growth*” adlı belge Horizon Europe misyonlarının arka planını oluşturmaktadır (European Commission, 2018). AB, bu bu politika belgesini doğrudan Mazzucato'ya hazırlatmıştır. Raporda üzerinde durulan temel olgu Avrupa'nın rekabet gücünü artırmak için misyon odaklı bir yaklaşımın kritik önem taşıyor olmasıdır. Çin ve ABD gibi ülkeler daha merkezi ve belirli

stratejik kümelerle odaklanan yenilik sistemlerine sahipken Avrupa hem parçalı yapısı nedeniyle ölçeklendirme problemleri yaşamakta hem de çeşitliliği sayesinde potansiyel olarak daha yaratıcı bir ortam barındırmaktadır. Bu çeşitliliği avantaja çevirebilmek için Avrupa'nın sahip olduğu ortak pazar ve çok katmanlı yönetim yapısını daha etkin kullanması, bölgesel araştırma kapasitesini güçlendirirken eşzamanlı olarak AB genelinde politikaları büyük toplumsal misyonlarla ilişkilendirmesi gerekmektedir (European Commission, 2018). Bu kapsamda AB Misyonları, temel araştırmadan ileri teknoloji girişimciliğine uzanan geniş bir faaliyet yelpazesini tek bir çerçevede birleştirerek hem Avrupa Araştırma Konseyi tarafından desteklenen öncü bilimsel projelerin belirli stratejik hedeflere yönlendirilmesine hem de yüksek büyüme potansiyeline sahip yenilikçi girişimlerin bu hedeflerle uyumlu biçimde mobilize edilmesine imkân tanımaktadır (European Commission, 2018; 2021). 2020 yılında yayınlanan "*Orientations towards the first Strategic Plan for Horizon Europe*" ise AB Misyonlarının politika koordinasyonu ile ilişkisini ortaya koymuştur (European Commission, 2020).

Horizon Europe (2021–2027) kapsamında beş ana misyon alanı belirlenmiştir: (i) İklim değişikliğine uyum, (ii) Kanserle mücadele, (iii) İklim-nötr ve akıllı şehirler, (iv) Okyanusların ve su kaynaklarının korunması, (v) Toprak sağlığı ve gıda (CINEA, 2025). Her bir misyon, 2030 gibi belirli bir zaman ufku içinde ulaşılabilecek somut hedefler içermektedir. Bu misyonlar için Horizon Europe bütçesinden özel paylar ayrılmış ve her misyon için ayrı uygulama planları geliştirilmiştir (ERRI, 2025). Bu alanlarda oluşturulan Misyon Kurulları (Mission Boards) ise her bir misyonun kapsamını ve hedeflerini belirlemiştir (ERRIN, 2022). Ardından Avrupa Komisyonu, Horizon Europe'un yasal dayanağında yer alan kriterlere uygun biçimde ayrıntılı Uygulama Planları hazırlamıştır (European Commission, 2023).

- i) **İklim Değişikliğine Uyum Misyonu:** 2030 yılına kadar en az 150 bölgede iklim değişikliğine karşı dayanıklılığın artırılmasına yönelik risk değerlendirmesi, uzun dönemli uyum planlaması ve yenilikçi çözümlerin uygulanmasına yönelik bir çerçeve sunmaktadır. Bu Misyon Şartı 25 AB üyesi ve 8 ilişkili ülkeden toplam 326 otorite tarafından imzalanmıştır (European Commission, 2025e).
- ii) **Kanser Misyonu:** Bu misyon *Europe's Beating Cancer Plan* ile ortak hedefler, somut uygulama alanları ve (UNCAN.eu veri platformu ile European Cancer Patient Digital Centre gibi) dijital girişimleri paylaşmakta; ayrıca her iki girişim ortak bir yönetim yapısı altında yürütülmektedir. Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları açısından, AB Kanser Misyonu özellikle SKA 3'e (Sağlıklı Bireyler

ve Topluluklar) hedefine doğrudan katkı sunmaktadır (European Commission, 2025d).

- iii) **İklim-Nötr ve Akıllı Şehirler Misyonu:** 2030 yılına kadar AB’de 100 ve ilişkili ülkelerde 12 şehrin iklim-nötr hâle gelmesini ve bu şehirlerin 2050 iklim hedefi doğrultusunda yenilik ve deneyim merkezleri olarak konumlanmasını amaçlamaktadır. Misyonun temel aracı, yerel paydaşlar ve vatandaşlarla ortaklaşa hazırlanan ve iklim nötrlüğüne yönelik yol haritası ile yatırım planlarını içeren İklim Şehir Sözleşmeleridir. Bu sözleşmeleri başarıyla tamamlayan şehirlere verilen AB Misyon Etiketi, kamu ve özel finansman kaynaklarına erişimi kolaylaştırmakta ve özelleştirilmiş finansal danışmanlık alabilmektedir (European Commission, 2025f).
- iv) **Toprak Misyonu:** 2030 yılına kadar Avrupa’daki toprakların en az %75’ini sağlıklı hâle getirmeyi hedefleyen bu misyon, 100’den fazla yaşam laboratuvar aracılığıyla toprak bozulmasını tersine çevirecek yenilikçi çözümleri gerçek ortamda test etmeyi, toprak izleme sistemlerini güçlendirmeyi ve sürdürülebilir arazi yönetimi uygulamalarını yaygınlaştırmayı politika önceliği olarak belirlemiştir (European Commission, 2025g).
- v) **Okyanuslar ve Sular Misyonu:** Avrupa’nın deniz, okyanus ve iç su ekosistemlerinin sağlığının 2030’a kadar yeniden tesis edilmesini hedefleyen sistemik bir politika çerçevesidir. Misyon; AB Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi ve Doğa Restorasyon Tüzüğü, Hava-Su-Toprak için Sıfır Kirlilik Eylem Planı, Avrupa İklim Yasası, Avrupa Su Direnci Stratejisi ve Avrupa Okyanus Paketi gibi temel politika ve düzenlemelerin uygulanmasını desteklemekte; aynı zamanda mavi ekonomide yeşil ve dijital dönüşümleri hızlandırarak Avrupa’nın sürdürülebilir refahına katkı sunmayı amaçlamaktadır. Kamu kurumları, yerel topluluklar, araştırma kuruluşları, özel sektör ve vatandaşların katılımıyla yürütülen Misyon, SKA 14 (Sudaki Yaşam) ve SKA 6 (Temiz Su ve Sanitasyon) başta olmak üzere iklim eylemi SKA 13 ve sürdürülebilir şehirler (SKA 11) başta olmak üzere sürdürülebilir kalkınma amaçlarına doğrudan katkı sağlamaktadır (European Commission, 2025h).

Nisan 2025’te yayınlanan Horizon Europe Geçici Değerlendirmesi bulguları, AB Misyonlarının Dijital Avrupa ve LIFE programları gibi temel girişimlerle uyum sağlayarak ve Avrupa’nın Kanseri Yenme Planı ve Ortak Tarım Politikası gibi stratejileri desteklediğini; AB, ulusal ve bölgesel programlarla güçlü bir sinerji geliştirdiğini göstermektedir (European Commission, 2025c).

Avrupa Komisyonu çok yıllık bütçe çerçevesini hazırlarken iklim değışikliği, dijital dönüşüm gibi öncelikli misyonlara ne kadar kaynak ayrılacağına dair hedefler belirlemiştir. Nitekim 2021–2027 dönemi AB bütçesinde, iklim hedeflerine toplam 658 milyar Euro ayırarak AB bütçesinin %34'ünden fazlasını bu alana tahsis edilmiştir. Bu harcamalar, *Cohesion Policy*, *Common Agricultural Policy (CAP)*, *Connecting Europe Facility (CEF)*, *Horizon Europe*, *Recovery and Resilience Facility (RRF)* ve *NextGenerationEU* gibi ana bütçe programlarına tahsis edilmiştir (European Commission, 2025₁). Avrupa Komisyonu'nun 2028–2034 dönemi için sunduğu yaklaşık 2 trilyon Euro'luk yeni Çok Yıllı Mali Çerçeve önerisinde de aynı yönelim korunmuş; toplam bütçenin %35'inden fazlasının, yani 700 milyar Euroyu aşan bir tutarın, iklim ve çevre tedbirlerine ayrılması öngörülmüştür (European Commission, 2025₁).

4. MİSYON ODAKLI YENİLİK POLİTİKALARININ KAMU MALİ YÖNETİMİNE YANSIMALARI

Misyon odaklı yenilik politikaları yeni bir yaklaşımdır ve çoğu politika 2018 ile 2021 yılları arasında uygulamaya konulmuştur (OECD, 2025). Bu nedenle misyon odaklı politikaların bütçe sistemlerine entegrasyonu henüz sağlanmış değildir. Ancak günümüzde kamu mali yönetiminde özellikle bütçeleme sürecine yenilikçi bir perspektif getirmektedir.

Geleneksel bütçeleme yaklaşımında kaynak tahsisi ağırlıklı olarak girdi türleri (personel, mal ve hizmet, yatırım vb.) ve kurumsal ödenekler üzerinden yapılmakta; ödenekler çoğu zaman geçmiş yıl harcama düzeylerinin artış esası olarak sürdürülmesi yoluyla belirlenmektedir. Bununla birlikte, pek çok ülkede bu yapı performans esası bütçeleme ve stratejik planlama uygulamalarıyla desteklenmiş, bütçeleme süreci çıktı ve sonuç göstergeleriyle giderek daha fazla ilişkilendirilmeye başlanmıştır. Oysa misyon odaklı yaklaşım, kaynakların hedefe göre tahsis edilmesini, yani hedef temelli kaynak tahsisini gerekli kılmaktadır. Bu durum kamu kaynaklarının, kurumsal ve fonksiyonel tahsisinden ziyade belirlenen misyonun gerçekleştirilmesine en fazla katkı verecek program ve projelere yönlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Neticede birbirini tamamlayıcı çok sayıda projenin eşzamanlı olarak finanse edilmesini ifade eden portföy yaklaşımı öne çıkmaktadır (OECD Mission Action Lab, 2025). Portföy yaklaşımı, bir misyonun hedeflerine ulaşmak için birbirini tamamlayan çok sayıda projeyi esnek ve çeşitliliği koruyacak şekilde birlikte finanse eden ve yüksek belirsizliğe uygun olan bir yenilik finansmanı modelidir. (Mazzucato, 2018a). Portföy yaklaşımı, yatırım kararlarının tekil projeler yerine bir bütün olarak yönetilmesini sağlayarak riskin dengelenmesini

amaçlar. Bu modelde düşük riskli ve istikrarlı projeler, daha yüksek belirsizlik içeren yenilikçi girişimleri finanse etmeye imkân tanıyan bir denge unsuru oluşturur; böylece toplam portföyün sürdürülebilirliği korunurken, yüksek etkili projelere yatırımı mümkün kılan bir risk paylaşım mekanizması ortaya çıkar (Mazzucato, 2018a; Mazzucato & Wray, 2015).

Misyon odaklı yaklaşım, kalkınma plânları, orta vadeli strateji ve programlar gibi üst politika belgelerinin misyonlara göre şekillendirilmesini gerektirmektedir (OECD, 2019). Bu bağlamda, her bir misyon için hükümetin benimsediği hedefler stratejik belgelerde netleştirilerek bu hedeflere ulaşmak için gerekli görülen politikaların alanları tanımlanmalıdır.

Bütçenin uygulanması aşamasında, misyon odaklı yaklaşım esnek ve uyarlabilir bir bütçe yönetimi gerektirmektedir. Misyonlara ulaşılma sürecinde gerekiyorsa ilave kaynak ayrılması (belirli sınırlar dahilinde) ya da misyonun hedefe ulaşma şansı kalmadıysa sonlandırılması seçeneklerinin uygulanabilir olması gerekmektedir (Mazzucato, 2018b). Örneğin, AB Horizon Europe programında misyonlara ayrılan fonların dağıtımında “aşamalı destek (stage-gate)” yaklaşımı benimsenmiştir (Mazzucato, 2018b). Bu yaklaşımda projelere fonlar dilimler halinde tahsis edilmekte ve her dilimin devamı, önceki aşamadaki performans göstergelerine göre belirlenmektedir. Misyon hedefine katkı sağlamayan veya başarısız olan alt projelerin finansmanı kesilerek, kaynaklar daha etkili faaliyetlere kaydırılmaktadır. Bu tür portföy yönetimi teknikleri, kamu sektöründe geleneksel olarak zor uygulanan ancak misyon yaklaşımında kritik önemde olan yöntemlerdir (Larrue vd., 2024).

Çok paydaşlı ve kurumlar arası eşgüdüm gerektiren misyon hedeflerinde katı hiyerarşik bütçe kontrolleri yerine daha esnek program yapıları ve kurumlar arası koordinasyon mekanizmaları kurulmalıdır (OECD, 2019) AB’de bu ihtiyacı karşılamak üzere, örneğin iklim misyonu kapsamında üye ülkelerin farklı fonları bir arada kullanabilmesini sağlamak için “karşılıklı finansman” ve “karma finansman” modelleri teşvik edilmektedir (Mazzucato ve Mikheeva, 2020). Avrupa Yatırım Bankası gibi kurumlar da misyon önceliklerine yönelik yatırımlarda özel sektörü teşvik etmek için yeni ortak finansman araçları geliştirmektedir (Mazzucato ve Semieniuk, 2017).

Denetim ve değerlendirme aşamasında ise misyon odaklı politikalar, performans ölçümü ve etki değerlendirmesi alanında çeşitli yenilikler getirmektedir. Geleneksel olarak kamu harcamaları performans göstergeleri ya da harcama kurallarına uygunluk üzerinden denetlenmektedir. Oysa misyonlar nihai etkiyi hedeflediğinden, değerlendirmelerin de buna uygun olarak tasarlanması gerekmektedir. Misyonlar birden fazla müdahaleyi ve paydaşı kapsadığı için ölçme-değerlendirme süreçlerinde statik performans

göstergelerine dayanan değerlendirmeler misyonların “artımsallık” (ilave değer yaratma) etkisini tam olarak yansıtmama ihtimalini beraberinde getirmektedir (Larrue vd., 2024). Bu çerçevede güncel literatür, özellikle yüksek belirsizlik ve kurumsal etkileşim yoğunluğu içeren politika alanlarında, gelişimsel değerlendirme (developmental evaluation) yaklaşımının kullanılmasına yönelik bir metodolojik yönelim ortaya koymaktadır (Larrue vd., 2024). Buna göre, misyonun farklı fazlarına özgü, uyarlanabilir ve bağlamsal duyarlılığı yüksek metrik setlerinin yapılandırılması gerekmektedir. Örneğin, erken fazlarda kurumsal ve ulusal düzeyde kapasiteyi ölçmek amacıyla “misyon hazırlık seviyesi” niteliğinde bileşik endeksler kullanılabilirken; uygulama ve olgunlaşma fazlarında misyonun tetiklediği yeniden yapılanma dinamikleri, kolektif öğrenme çıktıları ve ikincil/tesis edilen pozitif dışsallıkların izlenmesi analitik olarak daha işlevsel kabul edilmektedir (Larrue vd., 2024).

Neticede misyon odaklı yaklaşım, bütçe sürecinde kaynak tahsisini doğrudan toplumsal dönüşüm hedefleri etrafında yapılandırmayı öngörmektedir. Bu çerçevede, “2030’a kadar kanser mortalitesinin azaltılması, iklim uyum kapasitesinin artırılması veya 100 kentin iklim-nötr hâle getirilmesi” gibi misyonlar etrafında tüm paydaşları ortak bir strateji doğrultusunda birleştirmeyi amaçlamaktadır. Dolayısıyla misyon odaklı yenilik yaklaşımı doğrultusunda bütçe sürecinde değerlendirilen göstergeler, uzun vadeli toplumsal etkiyi (çıktı+etki) ölçmektedir (Mazzucato, 2018b; European Commission, 2023).

Misyon yaklaşımının özgünlüğü ise zaman perspektifinde değil; yönlendirme kapasitesinde ortaya çıkmaktadır. Çok yıllık bütçeleme orta vadeli bir ödenek çerçevesi sunarken, misyon odaklı bütçeleme kaynak tahsisini yönsel (directional) hâle getirerek idareler arası koordinasyonu güçlendirmeyi, kaynak tahsisini misyon bazlı yeniden yapılandırmayı ve kamu harcamalarının toplumsal etki yaratma potansiyelini artırmayı amaçlamaktadır (Mazzucato, 2018a). Bu yönüyle misyon odaklı yenilik politikası yaklaşımı, kamu bütçesini stratejik olarak yön veren bir mekanizmaya dönüştürmektedir.

Misyon odaklı yaklaşımın kamu maliyesi ile kesiştiği noktada büyük veri, hem kaynak tahsisini hem de performans izleme süreçlerini daha güvenilir ve kanıta dayalı hâle getiren temel bir bileşen olarak öne çıkmaktadır. Büyük veri tabanlı çevresel sensörler, uydu görüntüleri, klinik kayıtlar, mobilite akışları ve enerji tüketim verileri gibi yüksek hacimli veri setleri, misyonların bütçe döngüsüne entegre edilen sonuç göstergelerinin nesnel biçimde üretilmesini sağlar; böylece harcama–sonuç ilişkisi kamu maliyesi bakımından daha

izlenebilir, daha karşılaştırılabilir ve daha hesap verebilir bir yapıya kavuşur. Avrupa Birliği uygulamaları bu dönüşümün somut örneklerini sunmaktadır: Horizon Europe'un "İklim-Nötr ve Akıllı Şehirler" misyonunda Copernicus uydu verileri ve yüksek frekanslı şehir sensörleri karbon emisyonlarının mahalle ölçeğinde takibini mümkün kılarken (European Commission, 2021), "Toprak Sağlığı Misyonu"nda toprak nemi, organik karbon ve kuraklık göstergeleri uydu tabanlı büyük veri modelleri ile izlenmekte ve politika araçlarının etkinliği ara dönem göstergeleri üzerinden değerlendirilmektedir (European Commission, 2022). Benzer biçimde, "Kanser Misyonu"nda milyonlarca görüntüleme ve klinik kaydın birleştirildiği Avrupa Kanser Veri Alanı, erken teşhis oranlarını ve tedaviye erişim göstergelerini gerçek zamanlıya yakın şekilde izleyerek kamu finansmanı ile yürütülen araştırma programlarının etkilerini doğrulamaktadır (EU Cancer Mission Board, 2021). Bu veri temelli altyapı, misyon odaklı yenilik politikalarının kamu maliyesindeki temel etkisini daha kurumsallaşmış ve ölçülebilir bir çerçeveye taşımaktadır

5. SONUÇ

Misyon odaklı yenilik politikaları, geleneksel yenilik politikalarının yatay politika araçlarıyla Ar-Ge yoğunluğunu artırmaya yönelik politika anlayışından ayrılarak, yenilik faaliyetlerini toplumsal sorunlara çözüm getirecek somut bir misyona doğru yönlendiren bir politika tasarımı sunmaktadır. Bu yaklaşım kamu müdahalesini tekil araçlardan ziyade; düzenleyici çerçeve, kamu alımları, teşvikler, altyapı yatırımları ve veri temelli izleme sistemlerini ortak bir misyon doğrultusunda yönlendiren bütüncül bir çerçeve oluşturmaktadır.

Avrupa Birliği, bu yaklaşımın uygulamadaki en kapsamlı örneklerinden birini Horizon Europe misyonları ile uygulamaya geçirmiştir. AB; "İklim-Nötr ve Akıllı Şehirler", "Toprak Sağlığı", "Kanser", "İklim Uyumu" ve "Okyanuslar ve Sular" misyonları aracılığıyla farklı politika araçlarını tek bir hedefe bağlamakta, geniş ölçekli veri altyapılarını kullanmakta ve performans göstergelerini düzenli olarak ölçmektedir. Uydu sistemleri, çevresel sensörler, klinik veri tabanları gibi büyük veri kaynakları, misyonların ilerleyişinin hem daha hassas hem de daha hesap verebilir bir biçimde izlenmesini mümkün kılarak bu yapının temel bileşeni hâline gelmektedir. Yüksek hacimli veri setlerinin (uydu verileri, çevresel sensörler, klinik kayıtlar, mobilite ve enerji tüketim verileri vb.) politika döngüsüne entegre edilmesi; kaynak tahsisi kararlarının veri temeline dayanmasını ve kamu harcamalarının etki değerlendirmesinin daha hassas yöntemlerle yapılmasını sağlamaktadır.

Neticede büyük verinin bütçe süreçlerine entegre edilmesi, bu yönelimli politika çerçevesinin teknik temelini oluşturmaktadır.

Misyon odaklı yaklaşım, yenilik politikalarının kamu maliyesi içindeki konumunu yeniden tanımlayarak kaynak tahsisinin stratejik önceliklere göre yönlendirildiği bütüncül bir mali çerçeve oluşturmaktadır. Bu modelde kamu bütçesi, misyonun gerektirdiği politika bileşenlerini aynı hedef doğrultusunda harekete geçiren ve farklı kurumlar ile sektörlerde yürütölen müdahaleleri ortak bir yön altında uyumlaştıran stratejik bir mali mekanizmaya dönüşmektedir. Dolayısıyla misyon odaklı yenilik politikaları, kamu mali yönetimi açısından yalnızca teknik bir düzenleme değil, çok aktörlü ve çok yıllı müdahaleleri ortak bir amaç etrafında birleştiren koordinasyon kapasitesinin güçlendirilmesini zorunlu kılan yapısal nitelikte kapsamlı bir dönüşüm anlamına gelmektedir.

Kaynaklar

- CINEA – European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency. (2025, May 19). *Horizon Europe 2025 calls: €53 million to support EU Missions on climate-neutral and smart cities, and cancer*. https://cinea.ec.europa.eu/news-events/news/horizon-europe-2025-calls-eu24-million-support-eu-missions-climate-neutral-and-smart-cities-and-2025-05-19_en
- ERRIN – European Regions Research & Innovation Network. (2022, September 7). *New members of the EU Missions Boards announced*. <https://errin.eu/news/new-members-eu-missions-boards-announced>
- ERRIN – European Regions Research & Innovation Network. (2025). *EU Missions*. <https://errin.eu/RI-Policy/missions>
- European Commission. (2018). *Mission-oriented research & innovation in the European Union: A problem-solving approach to innovation-led growth*. Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2020). *Orientations towards the first strategic plan for Horizon Europe*. Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2021, September 29). *Implementation plans for the EU Missions*. Directorate-General for Research and Innovation. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/knowledge-publications-tools-and-data/publications/all-publications/implementation-plans-eu-missions_en
- European Commission. (2023). *EU Missions two years on: Assessment of progress and way forward (COM(2023) 457 final)*. Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2025a). *Horizon Europe: Research and innovation funding programme 2021–2027*. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en
- European Commission. (2025b). *EU Missions – Horizon Europe*. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe_en
- European Commission. (2025c). *Taking stock: Monitoring and assessment of EU Missions*. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/learn-more-about-eu-missions_en
- European Commission. (2025d). *EU Mission: Cancer*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/2915202>
- European Commission. (2025e). *EU Mission: Adaptation to Climate Change*. Directorate-General for Research and Innovation. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/5725296>

- European Commission. (2025f). EU Mission: Climate-Neutral and Smart Cities. Directorate-General for Research and Innovation. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/2538881>
- European Commission. (2025g). EU Mission: A Soil Deal for Europe. Directorate-General for Research and Innovation. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/4948116>
- European Commission. (2025h). EU Mission: Restore Our Ocean and Waters. Directorate-General for Research and Innovation. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/6811958>
- European Commission. (2025i). *Supporting climate action through the EU budget*. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-funding-climate-action/supporting-climate-action-through-eu-budget_en
- Foray, D., Mowery, D. C., & Nelson, R. R. (2012). Public R&D and social challenges: What lessons from mission R&D programs? *Research Policy*, 41(10), 1697–1702.
- Freeman, C., & Soete, L. (1996). *The economics of industrial innovation* (3rd ed.). MIT Press. (Freeman bilgisi eksik olduğundan en uygun tam kaynak böyle tamamlanır.)
- Ergas, H. (1987). Does technology policy matter? In B. R. Guile & H. Brooks (Eds.), *Technology and global industry: Companies and nations in the world economy* (pp. 191–245). National Academy Press. (Eksik olan Ergas kaynağı APA'ya göre tamamlandı.)
- Larrue, P., Tönurist, P., & Jonason, D. (2024). *Monitoring and evaluation of mission-oriented innovation policies: From theory to practice* (OECD Science, Technology and Industry Working Paper No. 2024/09). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/>
- Lindner, R. (2021). *Mission-oriented innovation policy: From ambition to successful implementation* (Perspectives Policy Brief No. 02/2021). Fraunhofer ISI. <https://doi.org/10.24406/publica-fhg-416799>
- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press.
- Mazzucato, M. (2016). From market fixing to market-creating: A new framework for innovation policy. *Industry and Innovation*, 23(2), 140–156. <https://doi.org/10.1080/13662716.2016.1146124>
- Mazzucato, M. (2018a). Mission-oriented innovation policies: Challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 803–815. <https://doi.org/10.1093/icc/dty010>
- Mazzucato, M. (2018b). *Mission-oriented research & innovation in the European Union: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. European Commission.

- Mazzucato, M., & Semieniuk, G. (2017). Public financing of innovation: New questions. *Oxford Review of Economic Policy*, 33(1), 24–48.
- Mazzucato, M., & Wray, L. R. (2015). *Financing the capital development of the economy: A Keynes–Schumpeter–Minsky synthesis* (Working Paper No. 837). Levy Economics Institute of Bard College. <https://ssrn.com/abstract=2603847>
- OECD. (2019). *OECD good practices for performance budgeting*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>
- OECD. (2021). *The design and implementation of mission-oriented innovation policies: A new systemic policy approach to address societal challenges* (OECD Science, Technology and Industry Policy Papers No. 100). OECD Publishing