

Yleiskaavojen väestöennusteet ja toteutunut väestökehitys vuosina 1990–2024

Vuosien 1992, 2002 ja 2016 yleiskaavojen väestöennusteiden
analyysi sekä taustalla olleiden ajatusten analyysi



Julkaisija | Helsingin kaupunki / Kaupunkiympäristön toimiala
Kannen kuva | Camilla Bloom / Helsinki Partners
ISBN | 978-952-386-634-8 (verkkoversio)
ISSN | 2489-4257 (verkkoversio)

Sisällys

1	Johdanto ja taustaa	4
2	Helsingin ja Helsingin seudun väestönkehitys	5
2.1	Luonnollinen väestönlisäys, kuntien välinen muutto ja maahanmuutto	5
2.2	Helsingin väestöennusteet	7
3	Miten väestönkasvuun on suhtauduttu yleiskaavojen perusteella?	9
3.1	Yleiskaava 1992.....	9
3.2	Yleiskaava 2002.....	12
3.3	Yleiskaava 2016.....	13
4	Ennusteiden ja toteutumien välinen dynamiikka	16
5	Yhteenveto.....	20
6	Lähteet	21

1 Johdanto ja taustaa

Kaupunkisuunnittelussa väestöennusteilla on keskeinen merkitys. Ennusteet ohjaavat maankäytön suunnittelua, palveluverkon kehittämistä ja kaupungin kestävästä kasvusta. Erityisesti väestönkehitys vaikuttaa merkittävästi näihin kysymyksiin, sillä väestön määrä vaikuttaa palvelutarpeeseen ja asuntojen kysyntään. Yleiskaavoitus on keskeinen työkalu asumisen ja palveluverkon kehittämistarpeiden ennakoinnissa. Yleiskaavassa kasvatetaan tonttivarantoa ja siten mahdollisuuksia asemakaavoitukselle kasvattaa asemakaava- ja tonttitarjontaa. Asumisen hinta on korkeampi Helsingissä kuin muualla maassa, joten riippumatta väestönkasvun syntymekanismista kasvu edellyttää riittävää asuntotuotantoa asumisen hinnan hillitsemiseksi. Maankäyttö- ja rakennuslaki velvoittaa kuntia pitämään yleiskaavan ajan tasalla ja huomioimaan muun muassa asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuuden.

Yleiskaavoituksella vastataan väestönkehitykseen, mutta voidaan myös mahdollistaa väestönkasvu, joten kasvuun suhtautuminen on poliittinen kysymys. Suhtautuminen ja varautuminen väestönkehitykseen Helsingin yleiskaavoituksessa on muuttunut 30 vuodessa. Kaavojen vanhentuminen on luonnollista ja odotettavaa, mutta Helsingin vuosien 1992, 2002 ja 2016 yleiskaavojen vertailu osoittaa, millaista väestönkasvu on ennustettu kaavan laatimisen aikaan ja ylipäättään, miten kasvuun on suhtauduttu. Kaavoissa on pyritty ennakoimaan yhteiskunnallisia muutoksia ja siten maankäyttötarpeita ja ne ovat myös mahdollistaneet tietynlaisia kehityskulkuja.

Tämä liite käsittelee Helsingin väestönkasvun ja yleiskaavoituksen välistä dynamiikkaa ja kehityksen taustalla olleita ajatuksia. Toinen luku käsittelee Helsingin viimeisen kolmen vuosikymmenen väestönkehityksen yleisellä tasolla. Kolmas luku käsittelee Helsingin väestöennusteita yleisellä tasolla ja vuosien 1992, 2002 ja 2016 väestöennusteita ja miten ennusteet vertautuvat kaavojen keskeisiin periaatteisiin. Neljäs luku pureutuu väestönkehityksen syy-seuraussuhteisiin ja kaavoituksen merkitykseen.

2 Helsingin ja Helsingin seudun väestönkehitys

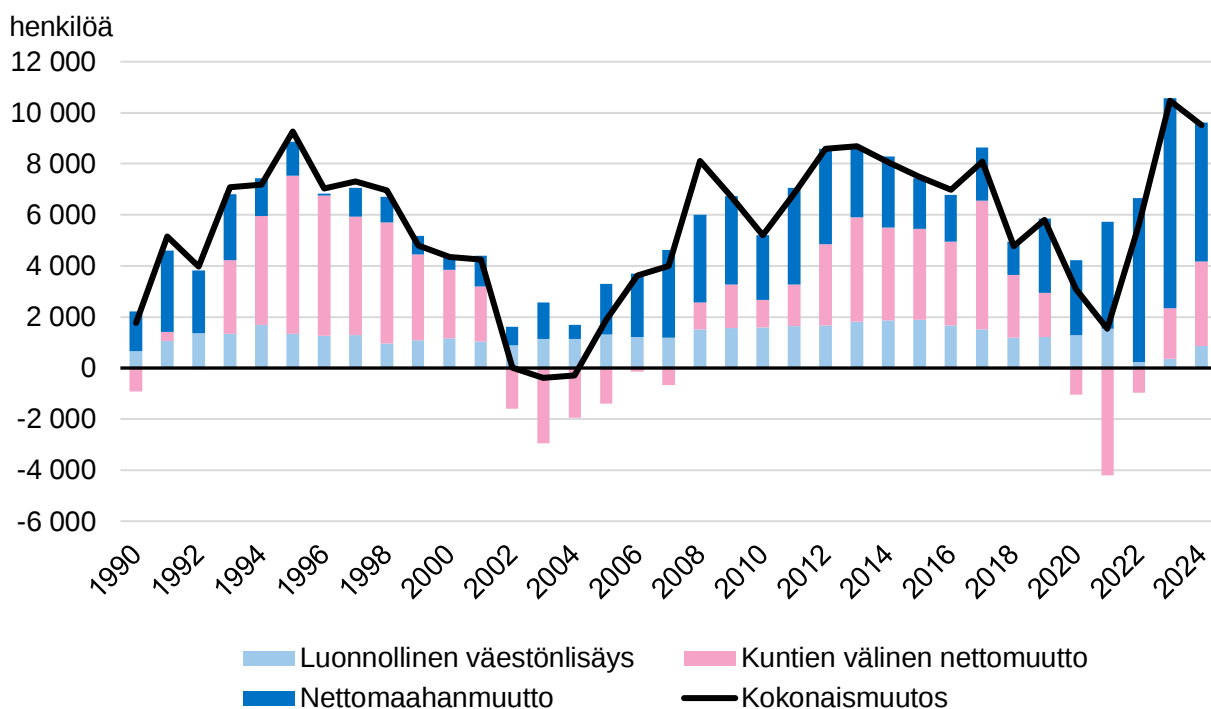
Vuoden 2024 lopussa Helsingissä oli lähes 685 000 asukasta, mikä on noin 9 500 asukasta enemmän kuin edellisvuonna. Väestönkehitys on kuitenkin ollut vaihtelevaa kolmen viime vuosikymmenen aikana. Tämä on näkynyt myös väestöennusteissa, jotka pitkään ennustivat väestönkehityksen tasaantumista.

2.1 Luonnollinen väestönlisäys, kuntien välinen muutto ja maahanmuutto

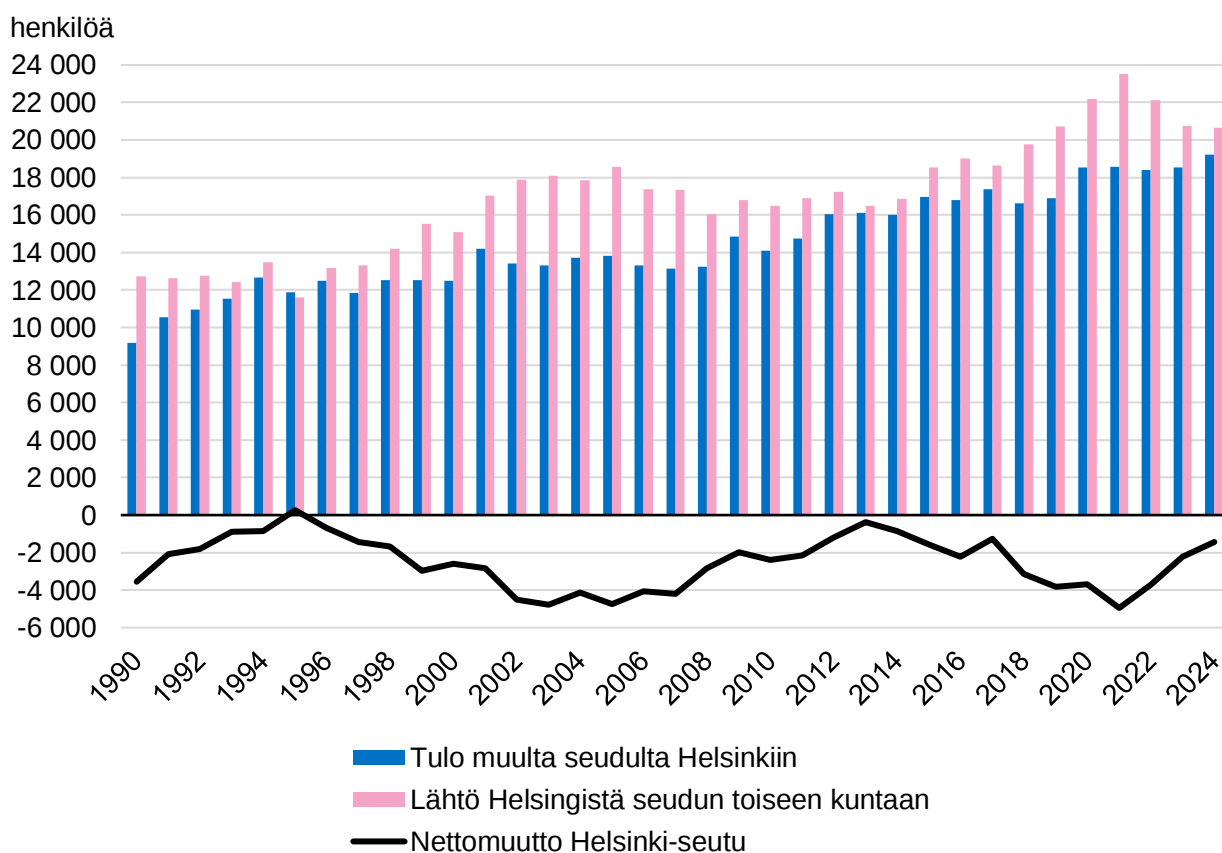
Vuosina 1990–2024 kokonaismuutto Helsinkiin on ollut korkeimmillaan lähes 10 500 henkilöä vuonna 2023 ja alimmillaan hieman alle nollan 2000-luvun alussa ja viimeisin huomattavasti matalamman kasvun vaihe oli koronapandemian aikaan (kuva 1). Kuntien välisessä ja ulkomaisessa muuttoliikkeessä on pääsääntöisesti ollut enemmän vuosittaista vaihtelua kuin luonnollisessa väestönlisäyksessä, mutta luonnollinen väestönlisäys on ollut 2020-luvulla vähäisempää viime vuosikymmeniin verrattuna. Kuntien välinen nettomuutto on painunut Helsingin kannalta tappiolliseksi kaksi kertaa, 2000-luvun alussa ja koronapandemian aikaan. Nettomaahanmuutto on ollut tarkasteluvälillä pienimmillään vuosituhannen vaihteessa ja kasvanut erityisesti viime vuosina.

Kuntien välinen nettomuutto on ollut pääosin Helsingin kannalta positiivista, mutta seudun¹ sisäisessä muuttoliikkeessä Helsinki on kärsinyt muuttotappiota lähes joka vuosi. Tarkempi tarkastelu (kuva 2) paljastaa, että vuosina 1990–2024 lähtömuutto Helsingistä seudun toiseen kuntaan on ylittänyt tulomuuton joka vuosi paitsi vuonna 1995. Suurimmillaan muuttotappio on ollut kokonaismuuton muutosten tavoin 2000-luvun alussa niin sanotun Nurmijärvi-ilmion aikaan ja vuonna 2021 koronapandemian myötä. Helsingin ja seudun ulkopuolisen Suomen välinen muuttoliike on ollut koko aikavälillä positiivista.

¹ Helsingin seudun kunnat: Helsinki, Espoo, Kauniainen ja Vantaa sekä kehyskunnat Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti.



Kuva 1: Helsingin luonnollinen väestönlisäys, kuntien välinen nettomuutto ja nettomaahanmuutto ja kokonaismuutos vuosina 1990–2024. Kokonaismuutos sisältää myös väkiluvun korjauksen.
Aineistolähde: Tilastokeskus.



Kuva 2: Seudun sisäinen muuttoliike vuosina 1990–2024. Aineistolähde: Tilastokeskus.

Nettomaahanmuutto on ollut positiivista vuosina 1990–2024 eli tulomuuttoa Helsinkiin ulkomailta on enemmän kuin lähtömuuttoa Helsingistä ulkomaille ja se on kasvanut erityisesti viime vuosina. 2020-luvulla Ukrainasta Venäjän hyökkäyssotaa paenneiden henkilöiden tuleminen Suomeen on vahdittanut muuttoa ulkomailta Helsinkiin.

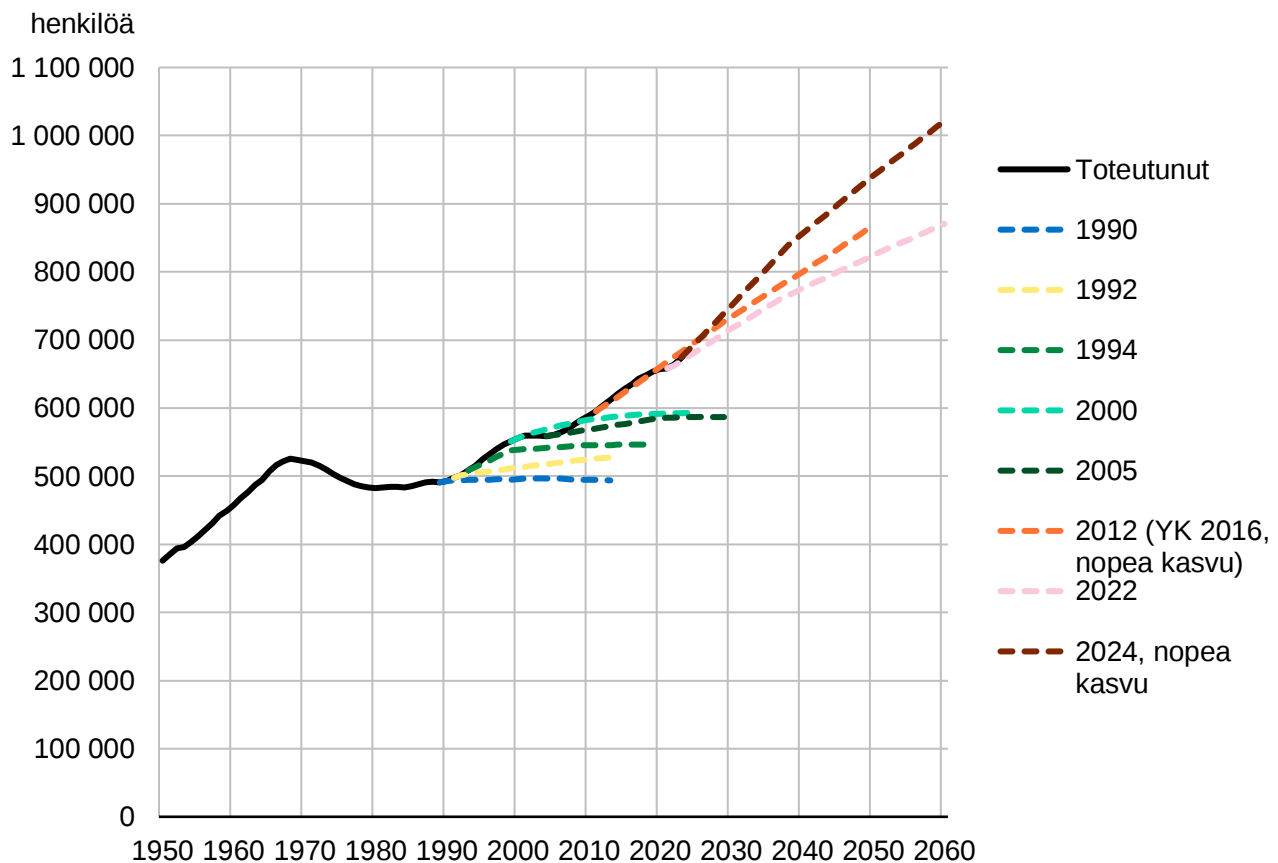
Helsingin väestökehitys on viime vuosikymmeninä vaihdellut, mutta kokonaiskasvu on ollut pääosin positiivista, sillä luonnollinen väestönlisäys on pysynyt tasaisena, nettomaahanmuutto on kasvanut ja Helsinki saa muuttovoittoa seudun ulkopuolisesta Suomesta. Luonnollinen väestönlisäys on kuitenkin 2020-luvulla jäänyt aiempaa vähäisemmäksi ja vuosina 1990–2024 seudun sisäinen muuttoliike on ollut Helsingin näkökulmasta tappiollista lähes joka vuosi.

2.2 Helsingin väestöennusteet

Yleiskaavojen yhteydessä on hyödynnetty väestöennusteita ja viimeisimmässä kaavassa väestöennusteesta on viestitty painokkaammin, mutta pitkälti väestöennusteita on tehty kaupungin tietopalveluissa tai vastaavassa sen aikaisessa virastossa. Kaupungin laatimien väestöennusteiden perusteella 90-luvulla väestön ei arvioitu kasvavan tai kasvun odotettiin tasaantuvan 2000-luvulla.

Kuvassa 3 on esitetty joitain Helsingin väestöennusteita vuosilta 1990–2024. Näistä vuoden 2012 väestöennuste on suoraan liitännäinen 2016 yleiskaavaan ja muut ovat kaupungin vuosittain laatimia väestöennusteita. Niiden perusteella voi huomata, ettei väestönkasvu ole ollut itsestäänselvää. 1990-luvun alussa kaupungin väkiluku ei ollut kasvanut noin kymmeneen vuoteen, ja myös ennusteet ennakoivat väestömäärän tasaantumista tai vain maltillista kasvua. 90-luvulla laadituissa ennusteissa väestönkasvun ennustettiin tasaantuvan heti seuraavina vuosina ja 2000-luvulla kasvun ennusteet ennakoivat kasvun tasaantuvan viiden vuoden sisällä kullakin kerralla.

Selkeä käännös tuli 2010-luvun alussa. Vuoden 2016 yleiskaavaa varten vuonna 2012 laadittu nopean kasvun väestöprojektio (Laakso, 2012) ennakoi selvästi merkittävämpää kasvua kuin aiemmat ennusteet. Nopean kasvun skenaarion mukaan Helsingin väkiluvun odotettiin nousevan 860 000 asukkaaseen vuoteen 2050 mennessä ja tämä myös asetettiin 2016 yleiskaavan mitoitukseksi. Vuoden 2022 ennuste oli jonkin verran varovaisempi, 860 000 asukkaan rajan arvioidaan ylittyvän vuonna 2058 väestönkasvun hidastuttua koronapandemian aikana. Viime vuonna laadittu nopean kasvun skenario arvioi vielä suurempaa kasvua kuin yleiskaavan ennuste. Skenaarion mukaan 860 000 asukkaan raja ylittyisi jo vuonna 2041.



Kuva 3: Poimintoja eri vuosilta väestöennusteista ja toteutunut väestönkehitys vuosina 1950–2024. Aineistolähde: Kaupunkitieto / Helsingin kaupunki (ennusteet). Tilastokeskus (toteutunut).²

Yleiskaavat on laadittu osittain näistä ennusteista erillään, mutta niistä voidaan jo nyt tunnistaa muutos tulevaisuuden näkymissä. Helsingin väestönkasvun voidaan katsoa alkaneen 90-luvun alussa, mutta vasta 2010-luvun puolella tämä näkyi väestöennusteissa. Osin tämä johtuu mallintamisen tavasta: ennusteet osittain perustuvat edeltävien vuosien väestönkehitykseen. Myös Helsingin yleiskaavoissa on tunnistettavissa, että väestönkasvuun varautuminen ja kasvun mahdollistaminen olivat vahvemmin läsnä 2010-luvun maankäytön suunnittelussa kuin edellisillä vuosikymmenillä.

² Tässä kuviossa on vain poimintoja eri vuosilta väestöennusteista. Lisäksi vanhemmissa väestöennusteissa tehtiin arvio vuoden ensimmäisen päivän väkiluvusta, kun taas nykyään ennusteissa arvioidaan vuoden viimeisen päivän väkiluku. Vertailukelpoisuuden varmistamiseksi vuoden ensimmäisen päivän väkiluvun ennusteet on muutettu edellisen vuoden viimeisen päivän väkiluvuiksi. Esimerkiksi vuonna 1992 julkaistu vuosien 1992–2015 ennuste onkin vuosien 1991–2014 ennuste.

3 Miten väestönkasvuun on suhtauduttu yleiskaavojen perusteella?

Taustaennusteiden ja niistä tehtyjen johtopäätösten vanhentuminen on osittain väistämätöntä. Vuosien 1992, 2002 ja 2016 yleiskaavojen vertailu sekä väestöennusteiden tarkastelu kuitenkin paljastavat, miten väestönkasvuun on eri aikoina suhtauduttu ja miten ennusteisiin on vastattu.

3.1 Yleiskaava 1992

Yleiskaavan 1992 tavoitteena oli turvata kaupungin elinkelpoisuus ja kilpailukyky avautuvassa Euroopassa ja varmistaa asuntotuotannon edellytyksen pitkällä aikavälillä. Kaavan taustalla oli kuitenkin huoli pääkaupunkiseudun nopeasta kasvusta 1980-luvulla: asuntoja ja peruspalveluja ei pystytty tuottamaan riittävästi, ja kehityksen alueellinen epätasapaino herätti poliittista huomiota. Vuonna 1989 valtioneuvosto määräsi pääkaupunkiseudun kunnat aluepoliittisen lain mukaiseksi toimenpidealueeksi vuosiksi 1990–1991. Toimenpideohjelman rinnalla laadittiin aiesopimus, jonka mukaan seudun kunnat laativat uudet yleiskaavat vuoteen 1992 mennessä. Kaavan lähtökohdissa yhteiskunnan muutoksista mainitaan myös varallisuuden kasvu, talouden rakennemuutos, huoli elinympäristön pilaantumisesta tai köyhtymisestä, asuntotarpeen tyydyttäminen, asumistason parantaminen ja arvio, että aluevaraukset tulisivat käytetyksi 90-luvun loppuun mennessä.

Valtioneuvoston toimenpideohjelmassa esitettiin muun muassa rakennustuotannon painopisteen siirtämistä asuinrakentamiseen, yleiskaavoituksen vauhdittamista ja raideliikenteen suosimista infrastruktuuriratkaisuissa (Sisäasiainministeriö, 1996). Talouden tilanne kuitenkin muuttui jyrkästi Suomen pudottua lamaan kesällä 1991, joten kaavaan lisättiin myös elinkeinopoliittisia tavoitteita.

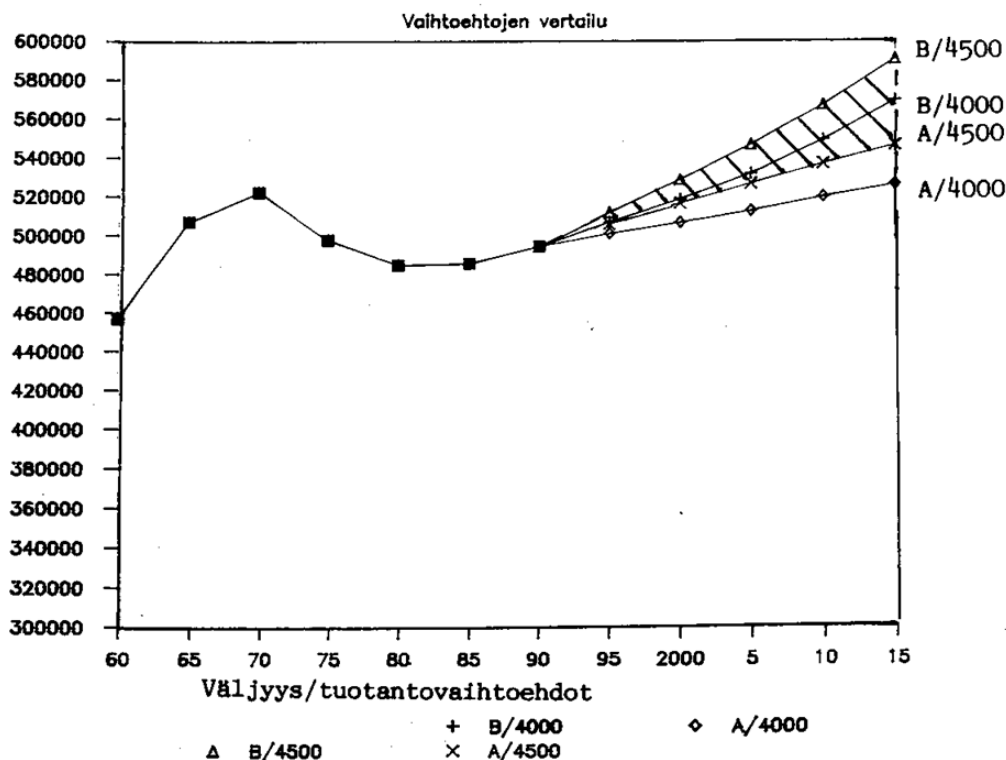
Kaavaa valmistellessa laadittiin useita väestöennusteita ja -mitoituksia. Kaavan lähtökohdista (ks. 21.5.1990 Helsingin kaupunginhallitus) päätettiin, että kaupunkia suunniteltiin nykyisen suuruiselle väestölle ja varauduttiin enintään 5 prosentin väestönkasvuun tai -laskuun. Vuonna 1990 Helsingin väestö oli 490 872 eli karkeasti laskettuna mitoitus oli 466 000–515 000 asukkaalle. Lisäksi kaavaluonnoksen asumista koskevissa lähtökohdissa (Kuokkanen ym., 1990) väestön kehityksestä arvioitiin kahden skenaarion perusteella (kuva 4). Riippuen asumisväljyydestä ja asuntorakentamisesta Helsingin väestön määrä vuonna 2015 olisi ollut laskelman mukaan noin 520 000–590 000. Kuvassa 4000 asunnon skenaario viittaa 1980-luvun asuntotuotannon tasoon ja 4500 asuntoa aiesopimuksen mukainen määrä. Kaavan lähtökohtien noin 515 000 asukkaan raja ylittyi vuonna 1994 ja vuonna 2015 asukkaita oli jo noin 628 000.

Kaavaselostuksessa todetaan väestönkehityksen osalta, että kaava luo edellytykset nykyisen väestömäärän säilyttämiselle pitkällä aikavälillä ja mahdollistaa hallitun kasvun. Tämä heijastelee lähtökohtien viiden prosentin väestönkasvuun tai -laskuun mitoitusta. Kaavan keskeisiä periaatteita olivat uusien asuinrakentamisalueiden mahdollistaminen, tavarasatamatoimintojen siirtäminen Vuosaareen sekä elinkeinopoliittiset tavoitteet, jotka kaikki tukevat asuntorakentamista.

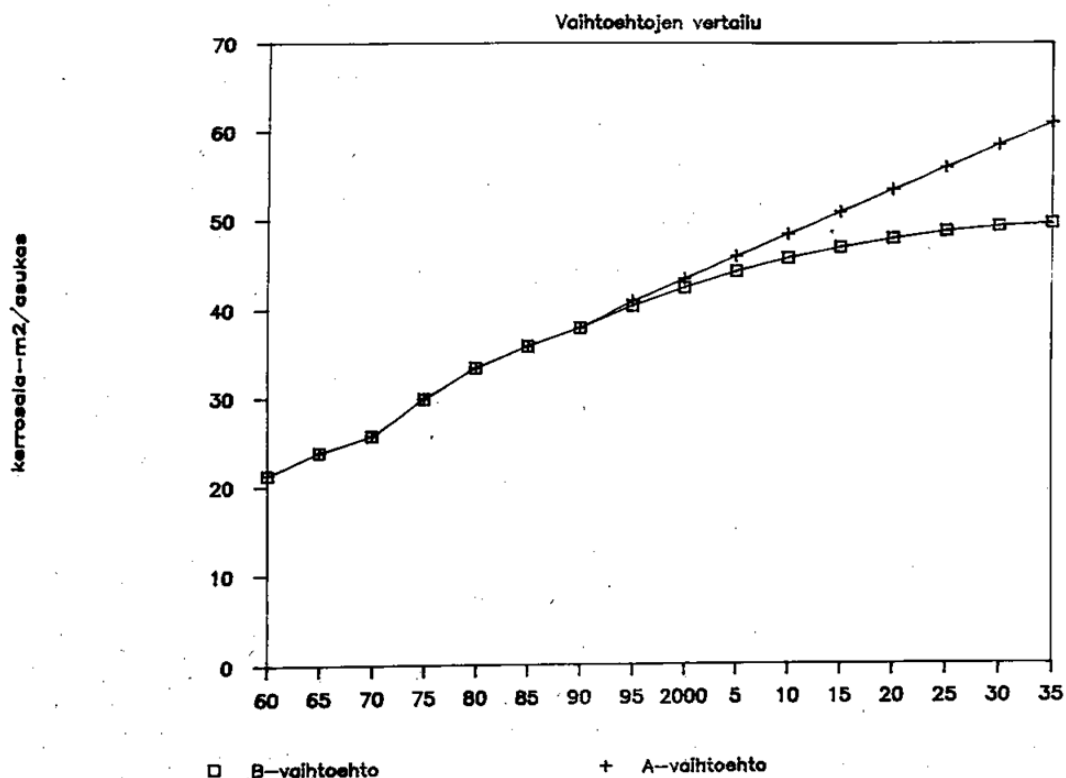
Seuraavassa yleiskaavassa eli vuoden 2002 yleiskaavan lähtökohdissa kuitenkin todettiin suoraan, että vaikka yleiskaava 1992:ssa pyrittiin osoittamaan huomattava määrä rakentamismahdollisuutta asuinrakentamiseen, se käytännössä kohdistettiin vain väestön asumistason parantamiseen tähtäävään rakentamiseen. Yleiskaava 2002:n lähtökohdissa todettiin myös, ettei edellisessä kaavassa varauduttu väestönkasvuun.

Helsingin kaupunginvaltuusto hyväksyi kaavan joulukuussa 1992 ja se astui voimaan välittömästi korvaten aiemmat yleiskaavat lukuun ottamatta Keskuspuiston ja Kamppi-Töölönlahden osayleiskaavoja. Jo pian hyväksymisen jälkeen uudet ennusteet arvioivat 1992 yleiskaavan aikaan laadittuja ennusteita suurempaa kasvua. Vuonna 2000 Helsingissä asui noin 556 000 asukasta, 60 000 asukasta enemmän kuin 1990-luvun alussa. Vuoden 2002 yleiskaavan selostuksessa arvioidaan, että kotikuntalainsäädännön muutos selittää 13 000–18 000 asukkaan kasvun, mutta silti kyse 42 000–47 000 asukkaan kasvusta.

Asukasluku 1960 – 1990 – 2015



Asumisväljyys 1960 – 1990 – 2035



Kuva 4: Yleiskaava 1992 luonnoksen lähtökohdissa julkaistu väestökehityksen arvio. (Kuokkanen ym., 1990, s.15). A-vaihtoehto kuvaa suuren asumisväljyyden skenaariota ja B-vaihtoehto pienempää asumisväljyyttä. Ylempi kuvaaja esittää väestökehitystä kahdella eri väljyydellä ja asuntotuotannon määrällä.

3.2 Yleiskaava 2002

Yleiskaavan 2002 valmistelusta päätettiin jo vuoden 1996 lopulla eli neljä vuotta edellisen voimaantulon jälkeen, kun Helsingin oli vastattava nopeasti muuttuvaan toimintaympäristöön ja kasvuun. Yleiskaava 2002 hyväksyttiin kesäkuussa 2003 ja se tuli voimaan tammikuussa 2007, lukuun ottamatta Malmin lentokentän aluetta. Yleiskaavassa 2002 Helsingin visiona oli tiivistyvä mutta väljä kaupunki, jossa käytetään joukkoliikennettä ja joka omaa laajat viheralueet.

Uuden kaavan laatimisen taustalla oli, ettei yleiskaava 1992 ollut enää ajan tasalla 2000-luvun alussa. 1992 yleiskaavan painopiste oli asumisväljyyden kasvattamisessa, mutta väkiluku kasvoi 1990-luvulla ennakoitua nopeammin, mikä loi paineita asuntorakentamiselle. Vaikka edellisessäkin kaavassa oli tunnistettu Itämeren kaupunkien kiristytvä kilpailu, maailmantilanne oli myös muuttunut: Suomi oli liittynyt EU:hun, kansainvälistyminen oli kiihtynyt ja talous oli nousussa laman jälkeen, vaikka työttömyys pysyi korkeana. Uuden kaavan tarpeen taustalla olivat myös pitkän aikavälin maankäytön haasteet, kuten pyrkimys kasvattaa asumisväljyyttä, muuttoliike, elinkeinotoimintojen kehittäminen sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttaminen. Helsingin seudun erityistavoitteissa oli metron laajentaminen, Vuosaaren satama, Laajasalon öljysatama eli Kruunuvuorenranta ja Malmin lentokenttä. Yleiskaava 2002:ssa varauduttiin entistä enemmän väestönkasvuun sekä asumisväljyyden lisäämiseen kansainvälistyvässä kaupungissa kilpailun kiristyessä Itämeren ympäröivien kaupunkien välillä.

Vuoden 2002 yleiskaavassa tunnistetaan väkiluvun kasvu ja viitataan Helsingin kaupungin väestöennusteisiin ja Uudenmaanliiton ja Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan (YTV) arvioihin. Helsingin kaupungin ennusteen mukaan Helsingin väkiluku olisi ollut vuoden 2009 alussa 580 000 asukasta. YTV arvioi, että Helsingissä asuisi 620 000 asukasta vuonna 2025. Lopulta vuoden 2002 yleiskaavassa varauduttiin maankäytöllisesti siihen, että Helsingissä voisi asua 600 000 asukasta vuonna 2020. Väestönkasvu jatkui kuitenkin ennusteita nopeampana, ja 600 000 asukkaan raja ylittyi vuonna 2012 ja 620 000 asukasta vuonna 2014.

Seudullinen ulottuvuus nousi tässä kaavassa isompaan rooliin kuin edellisessä. Kaavan laatimisen aikaan seudun kunnat houkuttelivat asukkaita pientaloasumisella ja siksi 2000-luvun alussa poismuutto Helsingistä seudun toiseen kaupunkiin tai kuntaan oli vilkastunut. Jo vuoden 1992 kaavan selostuksessa todettiin, että Helsingin väestön hallittu kasvu vähentää kaupunkirakenteen hajautumista, mutta kasvun merkitystä ei avattu tarkemmin. Vuoden 2002 yleiskaavasta viestiessä todettiin edeltävää yleiskaavaa suoremmin seudullinen väestönkehityksen merkitys Helsingin maankäyttöpolitiikassa. Esimerkiksi kaupungin yleiskaavaa 2002 käsittelevillä nettisivuilla todettiin suoraan, että kaupunki päättää maankäytöstä ja asuntotuotannosta, jotka tukevat tai rajaavat muuttoliikettä, ja että suhtautuminen väestönkasvuun on poliittinen kannanotto. Siellä myös painotettiin, mikäli muuttajat eivät mahdu Helsinkiin, he sijoittuvat silti todennäköisesti seudulle.

Yleiskaava 2002:ssa varattiin uusia alueita asuinrakentamiselle kantakaupungin läheisyydestä ja hyvien joukkoliikenneyhteyksien tuntumasta. Jo edellisessä kaavassa Kalasatama ja Jätkäsaari varattiin asuinalueiksi sillä ehdolla, että alueen muu toiminta siirtyy pois. Vuoden 2002 kaavassa Vuosaaren tavarasataman myötä nämä vapautuneet satama-alueet muutettiin kerrostalovaltaisiksi alueiksi. Muita kaavan merkittäviä rakentamisalueita olivat Kuninkaantammi ja Kruunuvuorenranta. Kaavassa haluttiin myös monipuolistaa Helsingin asuntokantaa osoittamalla kaupunkipientaloalueita esikaupunkialueella Kontulassa ja Myllypurossa. Vuoden 2002 kaavassa kaupunki kasvoi erityisesti uusille alueille rakentamalla.

3.3 Yleiskaava 2016

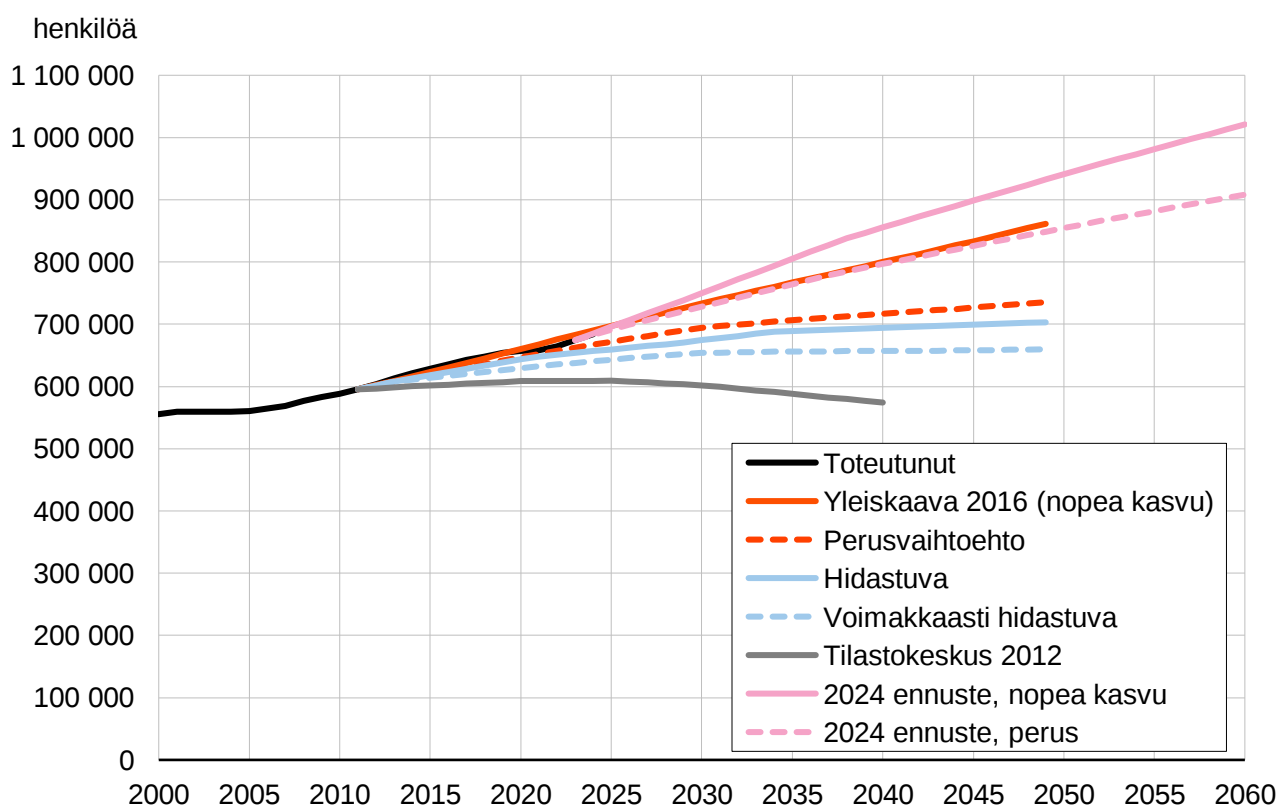
Vuoden 2016 yleiskaavan valmistelu käynnistyi jälleen toimintaympäristön muutosten vuoksi vuonna 2012. Väestönkasvu, asuntotarjonnan lisäämisen tarve, kaavavarannon hiipuminen ja elinkeinoelämän edellytysten turvaaminen edellyttivät uutta yleiskaavaa, sillä vuoden 2002 kaava ei enää tarjonnut riittävästi tulevaisuuden tarpeisiin sopivia alueita.

Kaavan lähtökohdissa väestönkasvun, asuntojen tarjonnan ja palvelujen turvaaminen kasvavalle väestölle olivat keskeisiä teemoja. Kestävä kehitys oli noussut entistä tärkeämmäksi periaatteeksi, ja ensimmäistä kertaa yleiskaavoituksessa korostettiin ilmastonmuutokseen reagoimista. Lisäksi todettiin, että täydennysrakentamisen osuuden kasvattaminen asuntorakentamisessa on välttämätöntä. Yleiskaava 2016 myös painottaa entistä enemmän kaupunkirakenteen tiivistämistä ja ydinkeskustan laajenemista kaupungin väestön kasvaessa. Väestönkasvun painottumista seudun ytimeen Helsingin rajojen sisäpuolelle perusteltiin kaavan lähtökohdissa tiiviin ja vähähiilisen kaupunkirakenteen mahdollistamisella ja muilla eduilla kuten työvoiman saatavuudella ja väestön huoltosuhteen paranemisella (Kaupunkisuunnittelulautakunta 20.11.2012).

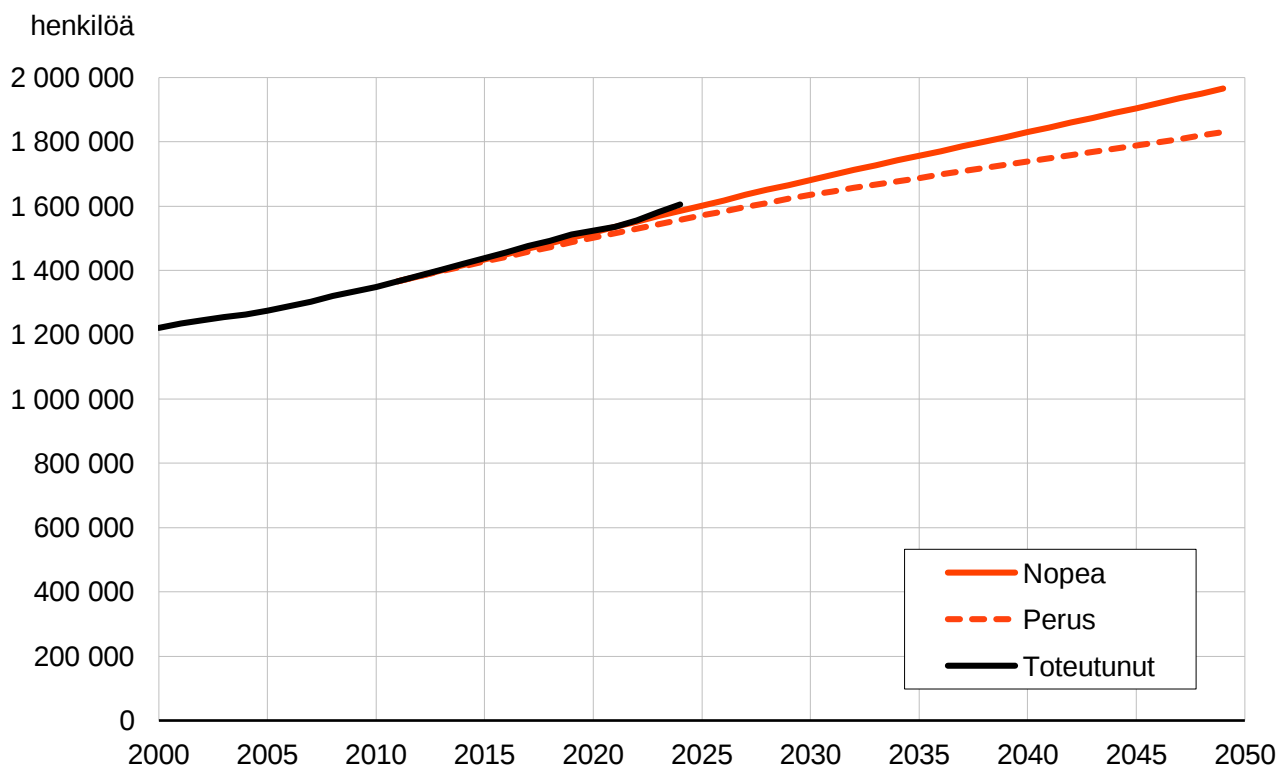
Yleiskaavassa 2016 varauduttiin nopeampaan kasvuun. Kaavaselostuksessa painokkaasti todetaan, että kaavan tulee mahdollistaa Helsingin väkiluvun kasvu nopean kasvun skenaarion mukaiseen 860 000 asukkaaseen vuoteen 2050 mennessä. Tämä pohjautuu yleiskaavan pohjatyönä Helsinkiin ja Helsingin seudulle laadittuihin neljään erilaiseen vuosien 2012–2050 väestöprojektiin (Laakso, 2012), jotka on esitelty kuvissa 5 ja 6. Nopean kasvun skenario valittiin yleiskaavan pohjaksi poliittisella päätöksellä (Kaupunkisuunnittelulautakunta 20.11.2012). Nopeassa vaihtoehdossa Helsingin seudun talous kasvaa jonkin verran nopeammin kuin EU-alue keskimäärin ja hieman nopeammin kuin Suomi kokonaisuutena ja se perustuu oletukseen Helsingin seudusta vetovoimaisena paikkana yritystoiminnalle ja riittävästä asuntotuotannosta kasvavalle väestölle.

Ylipäättään kuvassa 5 esitettävien Helsingin väestön skenaarioiden lähtökohtana on, että väestökasvu tulee jatkumaan tai tasaantumaan. Perusvaihtoehdossa Helsingin seudun talous kasvaa vain hieman nopeammin kuin EU-alue, mutta samaa tahtia kuin Suomi. Hidastuvassa vaihtoehdossa Helsingin seudun talous kasvaa ensin nopeammin kuin EU-alue keskimäärin, mutta kasvu hidastuu 2020-luvulla ja Helsingin seutu kasvaa samaa tahtia kuin Suomi kokonaisuutena. Voimakkaasti hidastuvassa vaihtoehdossa Helsingin seudun kasvuerot EU-alueeseen ja koko maahan verrattuna hiipuu nopeasti.

Yleiskaava 2016 on tullut voimaan joulukuussa 2018 lukuun ottamatta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä kumottuja osia. Tässä kaavassa huomattava muutos on panostus täydennysrakentamiseen liike- ja palvelukeskusten ympäristössä ja hyvien julkisen liikenteen yhteyksien varrella. Selostuksessa arvioidaan, että täydennysrakentamisen osuus asuinrakentamisesta olisi lähes kolmasosan, melkein yhtä paljon kuin uusille alueille tehtävän rakentamisen.



Kuva 5: Vuonna 2012 laaditut väestöennusteskkenaariot Helsingin kehityksestä vuosille 2012–2050 ja nopean kasvun ja peruskasvun skenaariot vuosille 2024–2060. Aineistolähde: Helsingin kaupunki (ennusteet), Tilastokeskus (toteutunut).



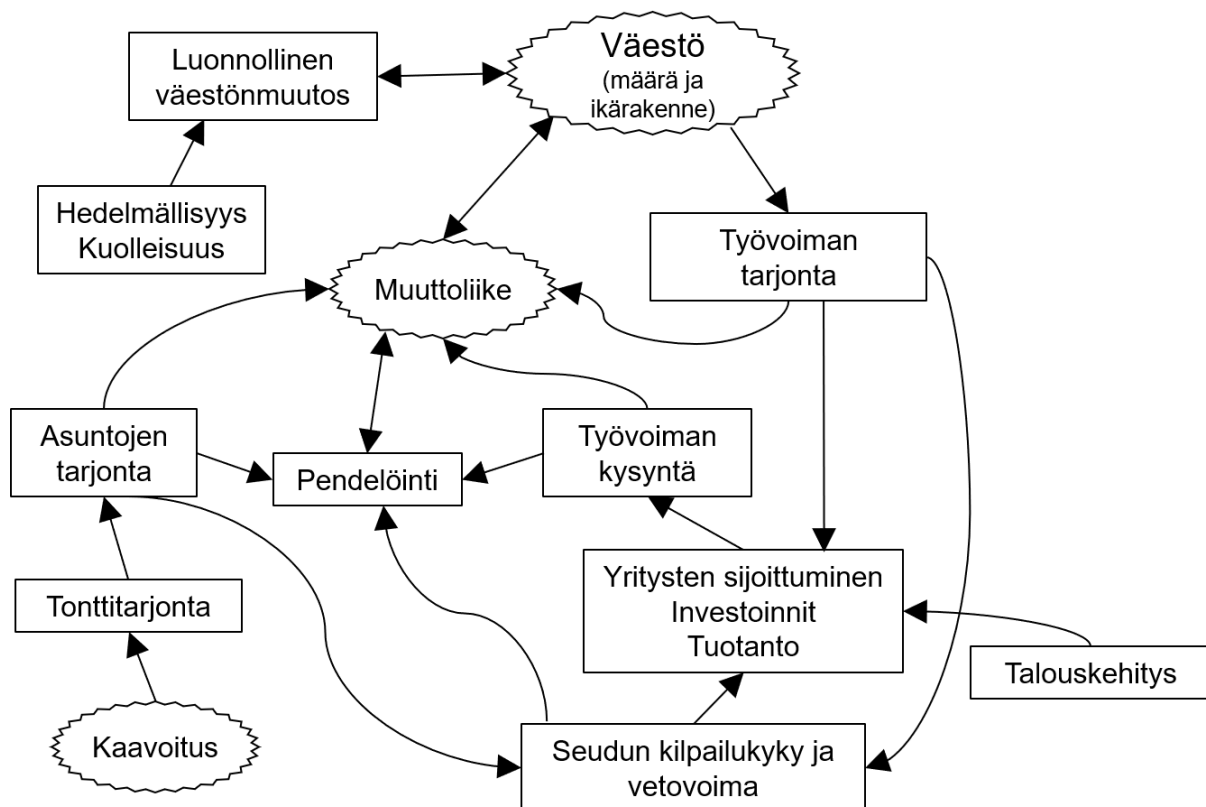
Kuva 6: Vuonna 2012 laaditut väestöennusteskkenaariot Helsingin seudun kehityksestä vuosille 2012–2050. Aineistolähde: Helsingin kaupunki (ennusteet), Tilastokeskus (toteutunut).

2010-luvulla Helsingin väestö kasvoi ennusteen mukaisesti, mutta 2020-luvulla kasvu on ollut hieman nopean kasvun skenaariota hitaampaa, sillä koronapandemian aikana lähtömuutto Helsingistä kasvoi ja tulomuutto väheni. Viimeisimmässä väestöennusteessa nopean kasvun skenario vuosille 2024–2060 on huomattavasti vuonna 2012 laadittua vuosien 2012–2050 ennustetta korkeampi ja uusimman ennusteen peruskasvu-ura on samankaltainen yleiskaavan nopean kasvun skenaarion kanssa (kuva 5). Kuitenkin 2016 yleiskaavan väestöennuste on ollut osuvampi kuin kahden edellisen yleiskaavan väestöennusteet ja mitoitus. Huomionarvoista kuitenkin on, että seudun väestönkasvu on ylittänyt yleiskaavan nopean kasvun skenaarion (kuva 6).

4 Ennusteiden ja toteutumien välinen dynamiikka

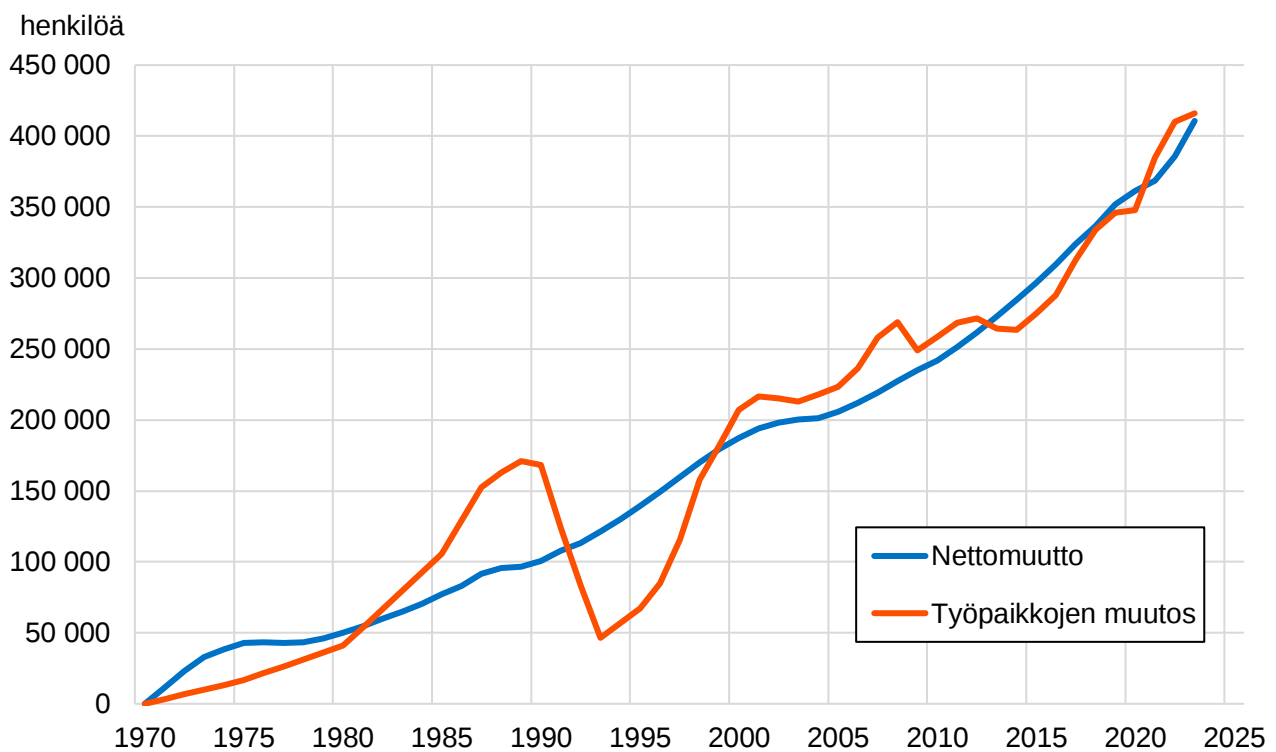
Väestön toteuma voi väistämättä poiketa ennusteista, sillä väestön määrä ja ikärakenne muodostuvat useiden tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Kuva 7 havainnollistaa väestönkehitykseen vaikuttavia tekijöitä, joihin yleiskaavoituksella on suoria tai epäsuoria vaikutuksia.

Kaksi suurempaa teemaa muuttoliikkeeseen vaikuttavista tekijöissä on työmarkkinat ja asuntojen tarjonta. Tuotannon määrä vaikuttaa työvoiman kysyntään ja yhdistettynä työvoiman tarjontaan se lisää muuttoliikettä ja pendelöintiä eli Helsingin seudun ulkopuolella asuvien työskentelyä seudulla. Toisaalta kaavoittamalla uusia tontteja asuntorakentamiselle voidaan kasvattaa asuntotarjontaa, millä on vaikutusta muuttoliikkeen toteutumiselle. Myös alueella jo asuvan väestön luonnollinen väestönmuutos ja muuttoliike vaikuttavat työvoiman tarjontaan ja siten yritysten sijoittumiseen. Kuitenkin esimerkiksi luonnollinen väestönmuutos ja talouskehitys ovat osittain Helsingin tai seudun vaikutuspiirin ulkopuolisia ilmiöitä.



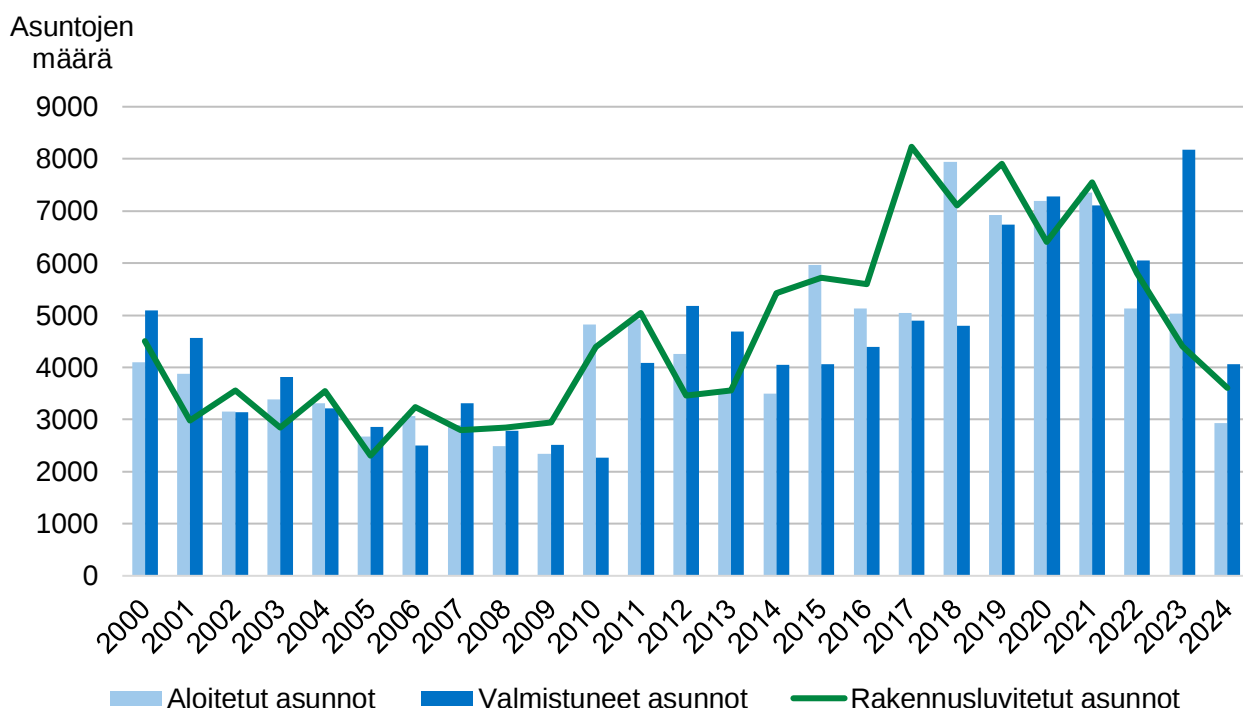
Kuva 7: Seudun väestökehityksen riippuvuudet (Laakso (2012) mukailten).

Työpaikkojen ja muuttoliikkeen riippuvuus perustuu pidemmän aikavälin näkymiin. Kuvasta 8 käy ilmi, etteivät kumulatiivinen työpaikkojen muutos ja nettomuutto ole olleet välittömässä yhteydessä Helsingin seudulla vuosina 1971–2023. Esimerkiksi 1990-luvun laman aikaan työpaikkojen määrä laski ja samanaikaisesti väestönmäärä kasvoi tasaisesti. Sinkko (2022) toteaa, että työllisyyden ja muuttoliikkeen riippuvuus perustuu pidemmän aikavälin tilanteeseen ja työpaikkojen määrän vaihtelu on ollut suurempaa kuin muutokset väestönkasvussa. Pitkäaikainen työpaikkakehitys edellyttää työvoiman tarjontaa eli alueella asuvaa väestöä ja toisaalta nettomuutto hiipuu, jos ei ole työpaikkoja. Yksilötason muuttopäätöksissä työmarkkinoihin liittyvien tekijöiden lisäksi pohdinnassa huomioidaan esimerkiksi ihmissuhteet, opiskelun ja ympäristön vaihtamisen halu. Tästä voidaan huomata, että Helsingin seudun pitovoima on ollut vahva.



Kuva 8: Työpaikkojen muutos ja nettomuutto kumulatiivisesti Helsingin seudulla vuosina 1971–2023. Lähde: Kaupunkitietopalvelut / Helsingin kaupunki (Sinkko, 2023). Aineistolähde: Tilastokeskus.

Kaavoitus ja asuntotuotanto luovat edellytyksiä kasvulle. Helsingin omien asuntotuotantotavoitteiden ja kuntien välisillä sopimuksilla on vaikutusta asuntotuotannon tavoitteisiin, mutta asuntojen uustuotanto on viime kädessä rakennuttajien tuotantopäätösten lopputulos. Vuosittainen asuntotuotanto ja rakennuslupien määrä kasvoi 2000-luvulta 2020-luvun alkuun (kuva 9). Vuosina 2000–2010 asuntoja valmistui keskimäärin 3 200 asuntoa vuodessa ja vuosina 2018–2023 lähes kaksinkertainen määrä, 6 300 asuntoa vuodessa. Kuva 9 myös osoittaa, että rakennusmarkkinan hiljentyminen on heijastunut asuntotuotantoon viime vuosina ja viime vuonna rakennusluvitettujen asuntojen määrä väheni entisestään ja aloitettujen hankkeiden asuntojen määrä on romahtanut.



Kuva 9: Asuntotuotanto Helsingissä 2000-luvulla. Lähde: Helsingin kaupunginkanslia ja kuntarekisteri. (Helsingin kaupunki, ei pvm.)

Asuntomarkkinat vaikuttavat ennen kaikkea seudun sisäiseen väestönkehitykseen. Seudun sisäinen muuttoliike toimii asuntojen tarjonnan alueellisten erojen sopeutusmekanismina. Helsingin korkea hinta- ja vuokrataso voi rajoittaa tulomuuttoa ja vauhdittaa muuttoa ympäröiviin kuntiin ja asuntojen tarjonta sopeutuu hitaasti kysynnän muutoksiin. Myös asumisväljyydellä on merkitystä. Vuosina 1990–2005 noin kolmannes asuntotuotannosta kului väljyyden kasvuun ja kaksi kolmannesta vastasi väestönkasvun aiheuttamaan kysyntään, mutta vuoden 2005 jälkeen asumisväljyys on kasvanut vain vähän (Sinkko, 2023). Vuosituhannen taitteessa moni muutti kehyskuntiin edullisempien ja väljempien asuntojen perässä, mikä selitti hetkellistä negatiivista kokonaismuuttoa 2000-luvun alussa.

Kaupungin väestönkasvun ennustamisen erityispiirre on, ettei se perustu vain laskennallisiin ennusteisiin, vaan myös poliittisiin päätöksiin. Kasvu voidaan nähdä eräänlaisena tavoitteena eli myös mahdollistetaan kasvua. Väestönkasvu tuo alueelle lisää työikäistä väestöä ja kasvattaa sen osuutta ja vähentää yhdyskuntarakenteen hajautumista. Parempi huoltosuhde luo tulopohjaa palveluiden rahoittamiselle. Kasvu voi vaatia erilaisia toimenpiteitä. Olettaen, että metsää ja viheralueita pyritään suojelemaan, kasvu vaatii esimerkiksi yhdyskuntarakenteen ja maankäytön tiivistymistä.

5 Yhteenveto

Helsingin väkiluku on kasvanut jo 1990-luvulta lähtien, mutta ennusteissa väestönkasvu näkyi vasta 2010-luvulla. Vähitellen ennusteet muuttuivat nollakasvusta, kasvuun, joka hidastuu, ja myöhemmin tilanteeseen, jossa väestönkasvun odotetaan kasvavan. Ennusteiden valossa kaupungin kasvuun joillain tavoin herättiin vasta 2000-luvulla. Vastaavanlainen muutos on havaittavissa yleiskaavoituksessa kolmea viimeisintä yleiskaavaa ja niiden taustamateriaaleja vertailemalla.

Yleiskaavojen periaatteet heijastelevat sen hetkistä väestöennusteista muodostunutta käsitystä. Vuoden 1992 kaavan lähtökohdissa varauduttiin myös väestön mahdolliseen supistumiseen ja periaatteissa painotettiin asumisväljyyttä ja tavarasatamatoimintojen siirtämistä, mutta väestönkasvu jatkui. Vuoden 2002 kaavassa väestönkasvu oli huomioitu paremmin ja kaavan keskeisiä periaatteita oli vapautuneiden teollisuus- ja satama-alueiden osoittaminen asuntorakentamiselle ja pientaloalueiden kaavoittaminen, ja painopiste siirtyi seudun dynamiikan huomioimiseen ja joukkoliikenteeseen. Tämänkään kaavan mitoitus ei kuitenkaan ollut riittävä. Vuoden 2016 kaava laadittiin nopean kasvun skenaarioon pohjalta. Tässä kaavassa täydennysrakentamisen ja ympäristöarvojen merkitys korostui, sillä väestön odotetaan kasvavan vauhdilla ja kaavassa ei ole uusia Jätkäsaaren ja Kalasataman kaltaisia projektialueita eli entisiä teollisuus- tai satama-alueita, jotka sijaitsevat hyvien kulkuyhteyksien varrella keskustan läheisyydessä.

Ennusteiden haasteena on niiden väistämätön vanheneminen, sillä kaikkia muutoksia ei voida ennakoida. Esimerkiksi asuntomarkkinoilla on iso merkitys seudun sisäiseen muuttoliikkeeseen, sillä asuntojen tarjonta sopeutuu hitaasti kysyntään. Väestönkasvu houkuttelee yrityksiä sijoittumaan alueelle ja työpaikat lisäävät tulomuuttoa, mutta työpaikkojen osalta pitkän aikavälin näkymillä on isompi vaikutus väestönkehitykseen kuin lyhyen aikavälin vaihtelulla. Lisäksi kaupungin väestönkasvussa on kyse väestönkasvuun vastaamisesta sekä sen mahdollistamisesta. Kaavoittamisella on iso vaikutus siihen, kuinka paljoa väestöä mahtuu Helsingin rajojen sisäpuolelle ja sen myötä vaikutuksia kaupunkirakenteeseen ja myös muihin osa-alueille kuten huoltosuhteeseen.

6 Lähteet

Helsingin kaupunki. (9.12.1992). Helsingin yleiskaava 1992: Yleiskaavan selostus. Kaupunginkanslian julkaisusarja A, 31/1992.

Helsingin kaupunki. (17.6.2003). Helsingin yleiskaava 2002, ehdotus : Selostus. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisuja, 2002:17.

Helsingin kaupunki. (2016). Helsingin yleiskaava: selostus. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2016:3.

Helsingin kaupunki. (ei pvm.). Asuntotuotanto.
<https://kaupunkitieto.hel.fi/fi/asuminen/asuntotuotanto-ja-rakentaminen/asuntotuotanto>

Helsingin kaupungin suunnitteluvirasto. (26.6.1990). Helsingin yleiskaava 1992: luonnos SELOSTUS. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisuja 1990:8.

Helsingin kaupungin tietokeskus. (1990). Helsingin väestöennuste 1991–2014. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1990:5.

Helsingin kaupungin tietokeskus. (1992). Helsingin väestöennuste 1993–2015. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1992:8.

Helsingin kaupungin tietokeskus. (1994). Helsingin väestökehityksen vaihtoehdot 1994–2020. Helsingin kaupungin tietokeskuksen keskustelualoitteita 1994:3.

Kaupunkisuunnittelulautakunta. (20.11.2012). Pöytäkirja 32/2012. § 400 Helsingin yleiskaavan lähtökohdat ja työohjelma.

Kaupunkisuunnittelulautakunta. (3.12.2013). Pöytäkirja 33/2013. § 402 Helsingin yleiskaava – Kaupunkikaava, visio 2050.

Kuokkanen, H., Keinänen, O., Korhonen, E.; Maury, J., Tuominen, M. & Vuori, P. (12.6.1990). Helsingin yleiskaava 1992: luonnos. LÄHTÖKOHTAT: ASUMINEN. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisuja 1990:1.

Laakso, S. (2012). Helsingin seudun ja Helsingin väestökehitys - Toteutunut väestönkasvu ja projektiot vuoteen 2050. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2012:3.
https://www.hel.fi/hel2/ksv/julkaisut/yos_2012-3.pdf

Sinkko, H. (2022). Helsingin ja Helsingin seudun väestöennuste 2021–2060 - Ennuste alueittain 2021–2036. Helsingin kaupunki. Tilastoja 2022:6.
https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/22_11_24_Tilastoja_6_Sinkko.pdf

Sinkko, H. (2023). Helsingin ja Helsingin seudun väestöennuste 2022–2060. Ennuste alueittain 2022–2037. Tilastoja - Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitieto, 2023:8.

https://kaupunkitieto.hel.fi/sites/default/files/23_12_21_Tilastoja_8.pdf

Sisäasiainministeriö (1996). Kaupungit kasvun luojina. Kaupunkien kehittämistyöryhmän loppuraportti 12.6.1996. Kaupunkien kehittämistyöryhmän julkaisu VI. Sisäasiainministeriö, Aluekehitysosaston julkaisuja 8/1996.

Tilastokeskus. (2025). 11a1 -- Kuntien välinen muutto tulo- ja lähtöalueittain, 1990–2024. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_muutl/statfin_muutl_pxt_11a1.px/

Tilastokeskus. (2025b). 11ae -- Väestömuutokset ja väkiluku alueittain, 1990–2024. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_muutl/statfin_muutl_pxt_11ae.px/

Yleissuunnitteluosasto. (17.6.2003). Helsingin yleiskaava 2002, ehdotus Selostus. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisuja 2002:17.

Yleissuunnitteluyksikkö. (13.12.2001). Helsingin yleiskaava 2002, yleiskaavaluonnos, selostus (osat 1, 2 ja 3). Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisuja 2001:19.

Kuvailulehti

Tekijä(t)	Anniina Tolonen
Nimeke	Yleiskaavojen väestöennusteet ja toteutunut väestökehitys Helsingissä vuosina 1990–2024
Sarjan nimeke	Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön aineistoja
Sarjanumero	2025:20
Julkaisuaika	2025
Sivuja	22
Liitteitä	-
ISBN	978-952-386-634-8 (verkkoversio)
ISSN	2489-4257 (verkkoversio)
Kieli, koko teos	Suomi

Tiivistelmä:

Raportti käsittelee Helsingin väestökehitystä ja väestöennusteiden roolia yleiskaavoituksessa vuosina 1990–2024. Siinä kuvataan, miten väestönkasvuun on eri aikoina suhtauduttu yleiskaavojen laatimisessa, miten ennusteet ovat muuttuneet ja miten ne ovat vastanneet toteutunutta kehitystä. Raportti perustuu tilastoaineistoihin, kaupungin omiin ennusteisiin ja vuosina 1992, 2002 ja 2016 laadittujen yleiskaavojen materiaaleihin.

Väestöennusteet ovat muuttuneet merkittävästi vuosikymmenien varrella. 1980-luvulla Helsingin väestönkasvu oli hyvin hidasta, mikä näkyi vuoden 1992 väestöennusteessa. Väestömäärän odotettiin pysyvän noin 500 000 asukkaan tasolla vuosikymmeniä. 90-luvun väestönkasvusta huolimatta 2000-luvun alussa väestömäärän odotettiin tasaantuvan viiden vuoden sisään. 2010-luvun alussa 2000-luvun (etenkin vuosikymmenen puolivälin) väestöennusteet näyttäytyivät liian konservatiivisina, ja ennen uuden yleiskaavan laatimista väestöennusteissa panostettiin erilaisiin skenaarioihin, vuoden 2012 nopean väestönkasvun skenaariossa väkiluvun arvioitiin nousevan yli 850 tuhannen asukkaan vuoteen 2050 mennessä.

Yleiskaavoissa väestönkasvuun on suhtauduttu eri tavoin. Vuoden 1992 väestöennuste näyttäytyi vuoden yleiskaavassa maltillisuutena väestönkasvuun varautumisessa. Asuntotuotannon vaikutus väestönkasvuun tunnustettiin, mutta sen uskottiin näyttäytyvän suuresti myös asumisväljyyden kasvuna. 1990-luvun väestönkasvun myötä Yleiskaavassa 2002 kasvuun varautuminen, maltillisista väestöennusteista ja esimerkiksi orastavasta ”Nurmijärvi-ilmiöstä” huolimatta nousi suurempaan rooliin, mikä näkyi esimerkiksi satama-alueiden uusien kaavamerkinnoin. Asuntotarve osoittautui kuitenkin ennakoitua suuremmaksi. Vuoden 2016 yleiskaavassa nopean kasvun skenaarioihin varautuminen otettiin keskeiseksi lähtökohdaksi, ja kaavavarannon sekä asuntotuotannon lähtökohdaksi otettiin nopean kasvun väestöennuste. Toteutunut väestönkasvu 2016–2025 on ollut nopeaa ja vuoden 2012 nopean kasvun väestöennuste on ollut tarkempi kuin yksikään sen edeltäjä.

Raportin päätelmissä todetaan, että väestönkasvuun vastaaminen ja sen mahdollistaminen ovat olleet keskeisiä kaavoituksen tehtäviä. Väestöennusteet ovat vaikuttaneet kaavojen mitoittamiseen, mutta samalla kaavoitus on ollut väline myös kasvun mahdollistamiseen ja ne ovat itsessään vaikuttaneet toteutuneeseen väestönkasvuun. Täten väestöennusteet voivat osin muuttua itseään toteuttaviksi. Ennusteiden tekeminen todetaan haastavaksi, ja niihin vaikuttavat monet ennakoimattomat tekijät, jotka eivät ole täysin kaupungin käsissä, kuten naapurikuntien kaavoitus ja asuntotuotanto, maahanmuuton määrä, sekä asunto- ja työmarkkinat. Ennusteet ovat kuitenkin merkittäviä lähtötietoja kaavoitukselle, mahdollistaen asuntojen tarjonnasta, palveluverkostosta ja osin esimerkiksi huoltosuhteesta huolehtimisen ennakoivasti.

Avainsanat	Väestöennusteet, yleiskaava, muuttoliike, asuntotuotanto, kaavamitoitus, täydennysrakentaminen
------------	--



Helsinki

Kaupunkiympäristön toimiala huolehtii Helsingin kaupunkiympäristön suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta, rakennusvalvonnasta sekä ympäristöön liittyvistä palveluista.