

מלחמת איראן-ישראל ויציבות המשטר באיראן¹

ח צימט² | 24 ביולי, 2025

עיקרי הדברים:

ישראל לא הציבה את הפלת המשטר באיראן כיעד במלחמה, אך חלק מהפעולות שנקטה במהלכה נועדו לערער את יסודות המשטר ולעודד את הציבור האיראני לחדש את תנועת המחאה העממית. בתום המלחמה, לא זו בלבד שאין כל עדות לכך שהפעולות שנקטה ישראל קידמו יעד זה, אלא שלפחות לחלקן הייתה השפעה הפוכה (לפחות בעת הנוכחית). גם בתום המלחמה ניתן להצביע על מספר תרחישים מרכזיים בזירה הפנים-איראנית: המשך הסטטוס-קוו הפוליטי עד לחילופי ההנהגה הצפויים בעקבות מותו של המנהיג ח'אמנהאי, שינוי משטר באמצעות מהפכה עממית ושינוי פנימי בתוך המשטר תוך השתלטות (באופן רשמי או בפועל) של כוחות באליטה הצבאית-ביטחונית, במיוחד משמרות המהפכה, על הנהגת המדינה. שינוי משטר באיראן הוא פתרון אפשרי ואולי אף עדיף לנוכח האיומים הנשקפים מצד המשטר האסלאמי. עם זאת, הוא תלוי בעיקר בגורמים שאינם בשליטת ישראל, ובראשם העם האיראני עצמו.

עד להשגת יעד זה, שמלכתחילה קשה מאוד לחזותו, מומלץ לפעול להחלשת המשטר כדי לצמצם עד כמה שניתן את האיום שהוא מציב בפני ישראל, לרבות באמצעות לחץ מדיני וכלכלי, ולבנות יכולות בהן יהיה ניתן להשתמש בתרחיש של חידוש המחאה העממית. לצד זאת, ראוי להימנע ממהלכים שעלולים להוביל לתוצאות הפוכות של חיזוק הלכידות השלטונית בטהראן ו"התגייסות הציבור סביב הדגל", כגון: חיסול מנהיג איראן; חבירה לקבוצות ולארגוני אופוזיציה, שיכולתם לחולל שינוי מוטלת בספק ושחלקם מעוררים התנגדות בקרב חלקים ניכרים בציבור האיראני; וכן עידוד מגמות בדלניות בקרב המיעוטים האתניים-לשוניים באיראן.

ישראל לא הציבה את הפלת המשטר באיראן כיעד במלחמה, שנועדה בראש ובראשונה לפגוע משמעותית בתוכניות הגרעין והטילים הבליסטיים ולהסיגן במידה ניכרת לאחור. עם זאת, חלק מהפעולות שנקטה ישראל במהלך המלחמה, במיוחד בשבוע השני שלה, נועדו לערער את יסודות המשטר ולעודד את הציבור האיראני לצאת לרחובות ולחדש את תנועת המחאה העממית. יתר על כן,

¹ מסמך זה הינו נייר המדיניות השני במסגרת עבודת בחינה של לקחי מערכת "עם כלביא", השפעותיה בתחומים שונים וההמלצות למדיניות ישראל הנגזרות ממנה.

² נייר זה מבוסס על עבודת צוות בהשתתפות ד"ר אבישי בן ששון-גורדיס, ד"ר תמר גינדין-עילם, ד"ר ליאורה הנדלמן-בעבור, חנה ליברמן-אלמו, פרופ' מאיר ליטבק, דני סטרינוביץ ושחר עילם.

ניתן להניח שפעולות אלו היו נמשכות ואף מתגברות, אלמלא הסתיימה המלחמה בהפסקת אש כעבור 12 ימים. בנוסף, שאלת המערכה לשינוי המשטר באיראן עשויה להתחדש – ואף להתעצם – אם ישראל תיגרר בחודשים הקרובים לסבב לחימה נוסף מול איראן (בהינתן החלטה איראנית לשקם את יכולותיה, במיוחד בתחום הגרעין). בתרחיש כזה עשויה לעלות בפני מקבלי ההחלטות בישראל השאלה, האם לפעול באופן שעשוי להוביל לפגיעה בעצם שרידותו של המשטר האיראני ואף אולי להכרעתו, למשל באמצעות פגיעה בתשתיות לאומיות חיוניות ובסמלי משטר נוספים.

בתום המלחמה, לא זו בלבד שאין כל עדות לכך שהפעולות שנקטה ישראל לערעור יסודות המשטר קידמו יעד זה, אלא שלפחות לחלק מהן הייתה השפעה הפוכה (לפחות בעת הנוכחית). כך, למשל, התקיפה בכלא אווין הנודע לשמצה, המשמש בין היתר לכליאת מתנגדי משטר, אשר נועדה לכאורה לעודד התגייסות ציבורית סביב הפגיעה באחד מסמלי הדיכוי מצד המשטר האיראני, הביאה למותם של אזרחים רבים ולפיך עוררה ביקורת חריפה כלפי ישראל גם בקרב מבקרי משטר ומתנגדיו בתוך איראן ומחוצה לה. מעדויות של אסירים בכלא אווין, שהתפרסמו על ידי הניו יורק טיימס, עולה כי בין עשרות ההרוגים בתקיפה היו לא רק שומרים ואנשי כוחות הביטחון, אלא גם מספר אסירים, בני משפחה של אסירים שביקרו במקום באותה עת, עובדים סוציאליים, עורך דין, רופאים, אחיות, עובדי מנהלה ותושבים מהאזור. התקיפה גנתה גם על ידי פעילי זכויות אדם ומתנגדי משטר. כך, למשל, פעילת זכויות האדם וכלת פרס נובל לשלום, נרגס מוחמדי, שהייתה כלואה בעצמה בכלא אווין ונמצאת בחופשה מהכלא, פרסמה הצהרה בגנות התקיפה הישראלית. משפחותיהם של ארבעה אסירים פוליטיים המוחזקים בכלא פרסמו אף הם הצהרות, שבהן תיארו את תוצאותיה הקשות של התקיפה. אסירים פוליטיים המוחזקים בכלא ובני משפחותיהם הביעו דאגה מהשלכות התקיפה הישראלית גם בשיחות עם הוושניגטון פוסט ו-לה מונד. הפלת חומות כלא אווין הביאה אומנם לבריחה של מספר קטן של אסירים, אך זו לא יצרה כל אפקט.

גם הפגיעה בנכסים ובמפקדות של כוחות ביטחון הפנים והבסיג' לא הביאה להשפעה כלשהי מבחינת מחאה ציבורית, וספק רב אם פגיעה ביכולות הדיכוי של כוחות המשטר. בשורה התחתונה, מתנגדי המשטר לא רצו לנצל את ההזדמנות כדי לקדם תהליכי שינוי וממילא יכולתם של האזרחים (שחלקם נאלצו להתפנות מבתיים) לצאת לרחובות ולהפגין תוך כדי ההתקפות הישראליות הייתה מוגבלת במיוחד.

הערכת יציבות המשטר באיראן בעקבות המלחמה

המלחמה בין איראן לישראל היא אירוע משנה מציאות, ולכן מחייבת משנה זהירות גם ביחס להשפעתה על תהליכים פנימיים באיראן, לרבות האפשרות לשינוי משטר, שמלכתחילה קשה מאוד לחזותו מראש. אין ספק כי המשטר האיראני ספג מהלומה קשה, במיוחד לנוכח מכת הפתיחה המרשימה של ישראל, ההפתעה האסטרטגית, הפגיעה הקשה במערכי הגרעין, הטילים והפיקוד ושליטה, וחוסר יכולתו לספק הגנה וביטחון לא רק לאזרחים הפשוטים, אלא גם לצמרת הפיקוד הבכיר ולמדעני גרעין שסוכלו בידי ישראל. מנהיג איראן עצמו, עלי ח'אמנהאי, נאלץ להסתתר לאורך כל תקופת המלחמה, צעד שעורר וממשיך לעורר תהיות וספקות לגבי מצבו ומידת שליטתו על תהליך קבלת ההחלטות.

המשטר הפגין אומנם לכידות פנימית ויכולת התאוששות מהירה יחסית ממכת הפתיחה שניחתה עליו. עם זאת, לא ברור עד כמה יש ביכולתו לשמר לכידות פנימית זו לאורך זמן, במיוחד על רקע הביקורת הפנימית הגוברת שנשמעה במהלך השנה האחרונה, דווקא מצד חוגים רדיקליים-מהפכניים

המשתייכים לבסיס התמיכה האידיאולוגי של המשטר, בנוגע לסוגיות שונות, ביניהן היעדר התגובה לתקיפה הישראלית בסוף אוקטובר 2024 והשעיית מימוש חוק הרעלה בהוראת המועצה העליונה לביטחון לאומי.

לא מן הנמנע כי צומת ההכרעות שבפניו ניצב המשטר במספר תחומים (אסטרטגיית הגרעין, נכונות לחידוש המשא ומתן עם ארצות הברית, הסדרה אפשרית בסוגיית הגרעין ו"אסטרטגיית השלוחים"), יחריף את חילוקי הדעות באליטה הפוליטית והביטחונית בטהראן, מה שעשוי לערער לאורך זמן את לכידותה ויכולתה של איראן להתמודד בהצלחה עם אתגרים פנימיים על יציבות המשטר. בכל מקרה, המשטר האיראני ימשיך לראות בשרידותו יעד ראשון במעלה מבחינתו, ויחתור לשמרה עד כמה שניתן.

בשונה מהאליטה של השאה, שקיימה קשרים הדוקים עם המערב והייתה יכולה למצוא לעצמה מקלט פוליטי וכלכלי מחוץ לאיראן, לאליטה השלטונית של הרפובליקה האסלאמית אין דרך אלא להילחם על השלטון. כפי שהוכיח גורלם של מספר שליטים ערבים בעקבות "האביב הערבי", תבוסה בקרב על שרידות המשטר עלולה לאיים גם על שרידותם האישית. תחושת הנרדפות והפרנויה, שמאפיינת במידה רבה את המשטר האיראני גם בימי שגרה – ועל אחת כמה וכמה בעתות חירום – כבר הביאה להגברת הדיכוי הפנימי, לרבות מעצרים והוצאות להורג באצטלה (אמיתית או מדומייתת) של רדיפת מרגלים וסוכנים בשירות ישראל. ניתן להניח, שמגמה זו של דיכוי גובר תימשך ואף תתעצם בחודשים הקרובים. אף כי לאורך זמן יש בצעדים אלה כדי להחריף את הפער בין המשטר לאזרחים ולחזק מגמות של הקצנה בקרב הציבור, הרי שלפחות בטווח הקצר הם מסייעים לשלטונות בהתמודדות עם אתגרי הפנים.

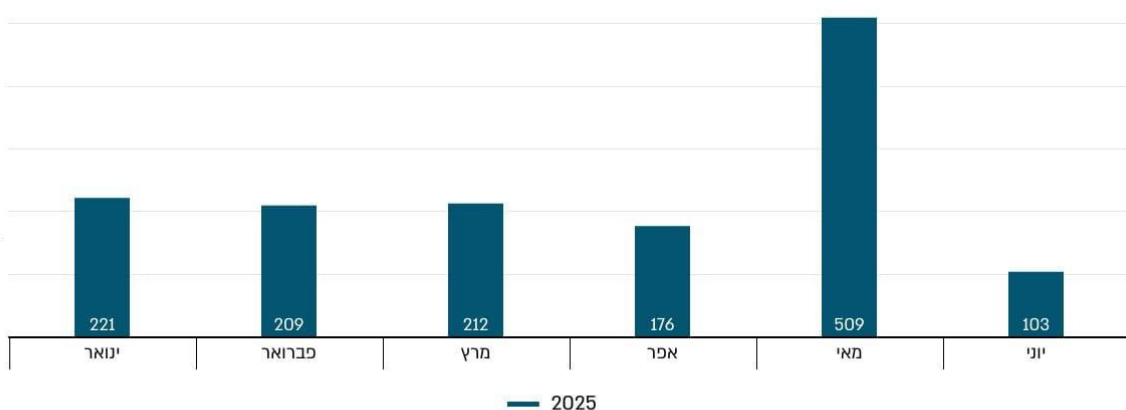
במקביל, המשטר פועל במאמץ לגייס את הציבור סביב סמלים של לאומיות, ריבונות ולכידות טריטוריאלית – בין היתר באמצעות שימוש בסמלים המזוהים עם העבר הטרומי-ההפכני ואף הטרומי-אסלאמי. אין מדובר בתופעה חדשה, שכן המשטר האיראני פעל לאורך השנים לטפח לאומיות דתית-אסלאמית ולגייס את הציבור סביב סמלים של לאומיות איראנית, אך המלחמה האיצה מגמה זו. מלחמת 12 הימים בין איראן לישראל סימנה לא רק את שיאו החמור ביותר עד כה של העימות המתמשך בין שתי המדינות, אלא גם את האירוע הטראומטי ביותר עבור הציבור האיראני מאז תום מלחמת איראן-עיראק ב־1988. מיליוני אזרחים איראנים מהדור שלא חווה את "המלחמה הכפויה", כפי שמכונה מלחמת שנות ה־80 בפי האיראנים, נחשפו עתה למוראות "המלחמה הכפויה" השנייה.

הציבור האיראני הפגין במהלך המלחמה מידה רבה של "התגייסות סביב הדגל" (דגל איראן, לא דווקא דגל הרפובליקה האסלאמית), כפי שרבים מחוקרי איראן העריכו טרם המלחמה שכך יקרה בתרחיש של תקיפה ישראלית או אמריקאית באיראן. מדובר בתופעה מוכרת עם תקדימים היסטוריים (למשל, התגייסות הציבור האיראני בראשית מלחמת איראן-עיראק או התגייסות האוכלוסייה בברית המועצות סביב "הדגל" במהלך מלחמת העולם השנייה, חרף מדיניות הדיכוי וההרג שנקט משטר סטלין טרם המלחמה). אין בכך כדי להצביע על שינוי עמדתו הבסיסית העוינת של הציבור האיראני כלפי המשטר, שסובל ממשבר לגיטימציה שהולך ומעמיק, אלא שהוא הפגין נכונות להגן על מולדתו בשעתה הקשה אל מול אויב חיצוני. יתר על כן, הפגיעה באזרחים ובתשתיות אזרחיות במהלך המלחמה הביאה לגל אנטי־ישראלי גם בקרב מתנגדי משטר ומבקרי (אף כי רבים מהם, לרבות בפזורה האיראנית, ידועים בגישה ביקורתית ולעיתים אף עוינת כלפי ישראל).

בקרב אזרחים איראנים רבים ניכר במהלך המלחמה ואחריה חשש כי ישראל אינה חותרת אך ורק לפגיעה בתוכנית הגרעין או אף לשינוי המשטר בטהראן, אלא לפיצולה של איראן ולפגיעה בלכידותה

הטריטוריאליזם. התקיפה הישראלית הגבירה את החשש בקרב חלקים בציבור האיראני מפני גלישה לאנרכיה ולמלחמת אזרחים, שתנוצלנה על ידי גורמים רדיקליים איראניים או על ידי גורמים זרים כדי לכפות על איראן סדר פוליטי חלופי – שאינו עולה בהכרח בקנה אחד עם רצונות האזרחים. גם גילויי המחאה הספוראדיים, שאפיינו את איראן בחודשים האחרונים, בעיקר סביב סוגיות כלכליות (למשל מחאת נהגי המשאיות), נעלמו כמעט לחלוטין. בכל מקרה, גם לאחר המלחמה לא ניתן להצביע על אופוזיציה ממוסדת, מאורגנת ובעלת הנהגה, שתוכל לנצל את הפגיעה הקשה במשטר כדי לנסות ולערער על עצם קיומו.

מספר הפגנות באיראן



מקור: עיבוד וניתוח נתוני ACLED באדיבות המרכז לניתוח ואיסוף נתונים במכון למחקרי ביטחון לאומי (ניצן פרייזלר ומורן דיטש).

עם זאת, אין משמעות הדבר כי תופעת "ההתגייסות סביב הדגל" תימשך לאורך זמן. מלחמת 12 הימים לא הביאה לשינויים מהותיים בסוגיות היסוד שעל סדר היום האיראני ואף החריפה את המצוקות בפניהן ניצב הציבור האיראני. יתר על כן, כישלונות המשטר במהלך המלחמה עשויים לחזק את הספקות והתהיות בקרב הציבור בנוגע לסדרי העדיפויות שלו (השקעות עתק בתוכניות הגרעין, הטילים ו"השלוחים") ולהביא לחידוש ביטוי הביקורת הציבורית והמחאה כלפי המשטר. מה שנראה בשלב זה כהתגייסות פנימית, עשוי להתפוגג בחודשים הקרובים, והציבור עשוי להפנות את תחושת ההשפלה והכעס כלפי השלטון – בטענה שמחדליו הם שגררו את איראן לעימות בעל השלכות קשות אף כי קצר יחסית.

בשנים האחרונות ניכרת שחיקה באמון במוסדות המדינה, לצד ייאוש מהמצב הכלכלי הקשה ופער מתרחב בין הציבור לבין השלטון. מגמות אלה עשויות להחריף לנוכח כישלון השלטונות ונזקי המלחמה. זאת ועוד, הציבור האיראני ממשיך להתאפיין בחילוקי דעות פנימיים ובקיטוב פנימי משמעותי. כבר בימים הראשונים שלאחר הפסקת האש התחדש הוויכוח הפנימי בין רדיקליים לפרגמטיים – הן בסוגיות חוץ (למשל הצורך בחידוש המשא ומתן עם ארצות הברית ובהסדרה מדינית), והן בסוגיות פנים (למשל החרפת הדיכוי הפנימי, גל המעצרים וההוצאות להורג וסוגיית האסירים הפוליטיים). המחאה הציבורית עשויה להתחדש גם לנוכח המשבר הכלכלי, שעלול להחריף בעקבות המלחמה (אלא אם יגובש הסכם גרעין חדש).

יתר על כן, החלטה של איראן לשקם את מערכי הגרעין והטילים שלה עלולה להקשות אף יותר על השלטונות לספק פתרונות למצוקות הכלכליות והחברתיות המחריפות ולהשקיע בתשתיות הלאומיות הקורסות, ובראשן תשתיות המים והחשמל. איראן עלולה להיגרר למרוץ חימוש אסטרטגי אל מול ישראל, שידלדל עוד את משאביה הכלכליים גם במחיר פגיעה קשה נוספת בחיי האזרחים (אף כי גם לישראל אין משאבים בלתי מוגבלים). מצד שני, החרפת המצב הכלכלי עשויה בשלב מסוים להציב אתגר משמעותי יותר על עצם שרידות המשטר – מה שעלול לעודד אותו לפרוץ קדימה לנשק גרעיני, על בסיס הערכה כי כך תהיה בידו תעודת ביטוח לשרידותו (בדומה לדגם הפקיסטני: "נאכל דשא אך נשיג פצצה גרעינית").

הזירה הפנים-איראנית: ארבעה תרחישים מרכזיים אפשריים

בשלב זה, לא נראה כי המלחמה חוללה שינויים משמעותיים בדינמיקה הפנימית או במגמות העומק ברפובליקה האסלאמית. עם זאת, היא עשויה להאיץ תהליכי שינוי פנימיים באיראן. לפיכך, מן הראוי לבחון את התרחישים המרכזיים האפשריים בזירה הפנים-איראנית בשנים הקרובות כבסיס לדיון בפוטנציאל לשינויים פוליטיים באיראן ולגזירת המלצות ביחס למדיניות ישראל:

א. **המשך הסטטוס-קוו הפוליטי** עד לחילופי ההנהגה הצפויים, ככל הנראה, בשנים הקרובות. ניתן להניח שבהיעדר שינוי פוליטי משמעותי, הרפובליקה האסלאמית תמשיך לעמוד בפני שורת אתגרים פנימיים משמעותיים, לרבות משבר לגיטימציה מחרף, משבר כלכלי מעמיק ובעיות יסוד נוספות, ביניהן: ניהול כושל, קושי בקבלת החלטות בנושאים כלכליים קריטיים, שחיתות עמוקה, בעיות אקולוגיות, מצוקת מים וחשמל, ומשבר דמוגרפי לנוכח הזדקנות האוכלוסייה. המשך מגמות אלה (טרם מותו של ח'אמנהאי ואחריו) עשוי להביא לשקיעה הדרגתית של הרפובליקה האסלאמית, עד כדי קריסה מבפנים, כפי שאירע בשנים האחרונות של השלטון הסובייטי בברית המועצות: מערכת שלטונית קיימת אך לא מתפקדת.

מותו של ח'אמנהאי (או סיום כהונתו בנסיבות אחרות) עשוי להביא למינוי מנהיג שמרן/רדיקלי שימשיך את דרכו, או למינוי מנהיג פרגמטי/רפורמיסטי (כדוגמת הנשיא לשעבר חסן רוחאני או נכדו של ח'ומיני, חסן ח'ומיני), בין אם בניסיון מודע להציל את הרפובליקה האסלאמית באמצעות קידום תהליכי שינוי והתמתנות, או בעקבות שינוי בעמדותיו של המנהיג החדש (תרחיש חרושצ'וב או גורבצ'וב בברית המועצות לשעבר).

ב. **שינוי משטר**: מהפכה עממית שתוביל להפלת המשטר. אף כי לא ניתן לפסול אפשרות כזו, שתלויה בטריגר שלא ניתן להעריך מתי והאם יתרחש, אין בשלב זה כל אינדיקציה לאיום משמעותי ומיידי על יציבות המשטר. יתר על כן, החרפת הדיכוי בעקבות המלחמה עשויה להרחיק עוד את הסיכוי לשינוי פוליטי באמצעות התקוממות עממית. שינוי משטר באיראן אפשרי רק באמצעות שינוי מאזן הכוחות בין החותרים לשינוי מהפכני של הסטטוס-קוו הפוליטי לבין המבקשים לשמר בכל מחיר. תהליך זה עשוי להוביל לשחיקת ההדרגתית של המשטר עד לקריסתו, לאחר שהמעגלים הסובבים אותו יאבדו אמון בחינניותו וביכולתו להשתמש באמצעי הדיכוי העומדים לרשותו כדי לשמר את שרידותו לאורך זמן. בשלב זה, המשטר עדיין נהנה מתמיכה ניכרת בקרב מנגנוני הביטחון ואכיפת החוק, ובראשם משמרות המהפכה, הבסיג' וכוחות ביטחון הפנים. עם זאת, שאלת נאמנות כוחות הביטחון למשטר תהפוך קריטית ככל שתואץ שחיקתו. נקודת מפנה עשויה להתרחש אם יתברר שחלק מכוחות הביטחון מסרבים להשתתף בפעילות הדיכוי.

בנוסף על כך, יצוין כי גלי המחאות באיראן בשנים האחרונות לא נשענו על הנהגה מסודרת או מסגרות אופוזיציה פורמליות, אלא על שינוי עמוק בתודעת הדור הצעיר הפועל במסגרת זהות אישית ולאומית חדשה, המתרחקת ממוסדות הדת והמדינה גם יחד ומציבה אתגר מתמשך לעצם הלגיטימציה של הרפובליקה האסלאמית. מגמות עומק אלה (בתחומי המגדר, הסמכות, החירויות האישיות, החשיפה להשפעות גלובליות) אינן ניתנות לדיכוי באמצעים קלאסיים בלבד וייתכן שבעתיד יהוו בסיס להתהוות תנועה רחבה, חוצת מגזרים, שאינה מבוססת בהכרח על אידיאולוגיה חלופית אלא על שפה חדשה של שייכות ומחאה.

ג. **שינוי במשטר:** השתלטות כוחות באליטה הצבאית-ביטחונית באיראן, בדגש על משמרות

המהפכה, על הנהגת המדינה (תוך סילוק המנהיג העליון/יורשו או בחירת מנהיג חלש לצורכי לגיטימציה, שיהיה נתון באופן מוחלט לשליטת משמרות המהפכה). שינוי כזה סביר יותר בתרחיש של חשש גובר בצמרת האיראנית מפני ערעור יציבות המשטר או לאחר מותו של המנהיג הנוכחי. מבחינת ישראל, אין בתרחיש כזה משום שינוי חיובי בהכרח. שלטון צבאי של משמרות המהפכה עלול להיות אוטוריטרי, אגרסיבי ורדיקלי אף יותר בהשוואה למשטר הנוכחי.

רבים מיוצאי משמרות המהפכה, בעיקר מקרב בוגרי מלחמת איראן-עיראק שלא נחשפו כמעט לחינוך ולהשפעה מערביים, מזוהים עם המחנה השמרני-רדיקלי באיראן. בתחום מדיניות החוץ הם מאמצים לעיתים קרובות גישה ניצית, לאומנית ומתריסה כלפי המערב, שעשויה להשפיע על מדיניות איראן בסוגיות חוץ מרכזיות, ביניהן תוכנית הגרעין, השאיפות האיראניות באזור וגישתה כלפי ארצות הברית ובעלות בריתה בעולם הערבי וכלפי ישראל.

מאידך גיסא, ניתן לטעון שמשמרות המהפכה עשויים להיות מחויבים יותר לאינטרסים הארגוניים שלהם על פני שיקולים אידיאולוגיים ואידיאליים מהפכניים. יתר על כן, משמרות המהפכה, שאינם עשויים מקשה אחת, עשויים להיות חשופים יותר למאבקי כוחות ולסכסוכים פנימיים בהשוואה למשטר הנוכחי, הנהנה לרוב ממידה רבה יחסית של לכידות פנימית. בכל מקרה, שינוי במשטר עשוי להוביל בהמשך גם לשינוי המשטר, כפי שהתרחש, למשל, בגל הדמוקרטיזציה השלישי באמריקה הלטינית בשנות ה-80, כשמשטרים שנשלטו בידי כוחות מזוינים והחליפו משטרים אוטוריטריים הוחלפו (לפחות באופן זמני) במשטרים דמוקרטיים. בנוסף, קיים סיכוי ששלטון צבאי בהובלת משמרות המהפכה לא ייחנה מאותה לגיטימציה בקרב קהילות שיעיות מחוץ לאיראן כפי שיש למנהיג איראן, מה שעשוי להקשות על שיקום "ציר ההתנגדות".

ד. **שינוי דה-פקטו בהנהגת המשטר:** תרחיש אפשרי נוסף, שניתן לראות בו מעין וריאציה של

תרחיש א' או תרחיש ג', הוא שלטון דה-פקטו של שחקן אחר, שנוטל לידייו את הנהגת המדינה בלי להכריז על שינוי רשמי במבנה ההנהגה. בתרחיש זה, המנהיג העליון חדל מלתפקד באופן יעיל (מסיבות פיזיות, קוגניטיביות או פוליטיות), אך בניסיון לשמר יציבות פוליטית, למנוע מאבקי ירושה ולהימנע מחשיפת חולשה כלפי פנים וכלפי חוץ, השליטה בפועל עוברת לשחקן אחר (מפקד בכיר במשמרות המהפכה, פוליטיקאי בכיר או סוג של הנהגה קולקטיבית) שמנהל את המדינה מאחורי הקלעים. כלפי חוץ נשמרת חזות של רציפות שלטונית ומוסדות השלטון ממשיכים לפעול, אך מרכז הכובד עובר לידי גורמים לא-נבחרים הפועלים מחוץ להליך החוקתי וההכרעות האסטרטגיות מתקבלות בידי גורמים אחרים, ללא אחריות פומבית וללא פיקוח מוסדי. תרחיש זה עשוי להציב אתגר בהבנת תהליכי קבלת ההחלטות בטהראן, משום שהמבנה השלטוני הגלוי לא ישקף עוד את מוקדי העוצמה בפועל.

אסטרטגיות שונות להפלת המשטר

ניתן להצביע על מספר אסטרטגיות אפשריות מרכזיות להפלת המשטר באיראן. אלה ישמשו בסיס להתייחסות בהמשך:

- א. **עריפת הצמרת השלטונית:** פעולה צבאית מהירה לחיסול בכירי המשטר, וביניהם המנהיג העליון, הכוורת הפנימית שלו וראשי ההנהגה הפוליטית והצבאית. חיסולם של מספר עשרות בכירים במהלך פתיחה יכול לערער את השלטון בטהראן ולייצר מציאות שעשויה להתפתח לשינוי פוליטי.
- ב. **מערכה חשאית לקידום שינוי משטר** בהובלת גורמים צבאיים/ביטחוניים/פוליטיים באיראן תוך שיתוף פעולה עם מוקדי כוח נוספים, דוגמת ארגוני חברה אזרחית, איגודי פועלים, מיעוטים אתניים/לשוניים ובתמיכה חיצונית כספית, ארגונית, לוגיסטית ואף צבאית לקידום מהלך להפלת המשטר.
- ג. **עידוד, ארגון ותמיכה של ארגוני אופוזיציה בגולה** והכשרתם לחזרה מהירה לאיראן ולהשתלטות על מוקדי הכוח השלטוניים בתרחיש של הופעת תנועה מהפכנית בתוך המדינה.
- ד. **העברת סיוע ותמיכה למיעוטים אתניים-לשוניים** תוך עידוד מגמות בדלניות ופיצול פנימי בתוך איראן לשם ערעור המשטר וקידום שינוי פוליטי.

עקרונות מנחים לגיבוש מדיניות

- א. לא ניתן לחזות מראש שינוי משטר באיראן, במיוחד בתרחיש של תנועה מהפכנית עממית. לפיכך, יש צורך בניטור מתמשך של ההתפתחויות הפנימיות באיראן לצד העמקת המחקר והידע על תהליכי העומק בחברה האיראנית.
- ב. הכוונה ב"שינוי משטר באיראן" אינה בהכרח עלייתו של משטר דמוקרטי, ליברלי או פרו-מערבי, אלא סיום שיטת המשטר הנוכחית ברפובליקה האסלאמית, המבוססת על תפיסת שלטון חכם ההלכה (ולאית-י פקיה). זאת, במיוחד לנוכח השינויים בסדר העולמי, מאבקי הכוחות בין המחנה המערבי-ליברלי-דמוקרטי למתנגדיו, ובראשם רוסיה וסין, ושחיקת המודל הליברלי-דמוקרטי בעולם.
- ג. המשטר האיראני רואה בשימור שרידותו ויציבותו את היעד הראשון במעלה. גם תפיסת הביטחון שלו, ובכלל זה תוכנית הגרעין ו"אסטרטגיית השלוחים", נגזרת מיעד זה. לפיכך, השינויים בתפיסת הביטחון האיראנית לאור ההתפתחויות באזור בשנתיים האחרונות (ובמיוחד מאז קיץ 2024) והמלחמה עם ישראל יכולות לספק הזדמנויות חדשות לשינוי המציאות הפנימית באיראן ולערעור יציבות המשטר.
- ד. לנוכח מאפייני השלטון ברפובליקה האסלאמית, קיימת חשיבות רבה לממד הדתי והאידיאולוגי בכל תרחיש אפשרי ויש לקחת אותו בחשבון במכלול השיקולים המעצבים את המדיניות אל מול המשטר האיראני.

מסקנות והמלצות

✓ שינוי משטר באיראן הוא פתרון אפשרי ואולי אף עדיף לנוכח שורת האיומים שהמשטר האסלאמי מציב בפני ישראל, האזור והקהילה הבינלאומית. הפלת המשטר האסלאמי היא יעד ראוי לא רק עבור מדינת ישראל, האזור והמערב, אלא בעיקר עבור אזרחי איראן עצמם. עם זאת, היא תלויה בעיקר בגורמים שאינם בשליטת ישראל ובטריגר שלא ניתן לחזות מתי והאם כלל יתרחש.

✓ שינוי משטר (או שינוי במשטר, למשל עלייה של חוגים פרגמטיים יותר או אף השתלטות משמרות המהפכה) לא יוביל בהכרח לשינוי ביעדיה האסטרטגיים של איראן, שלפחות חלקם (כוגמת החתירה להגמוניה אזורית, פעילות מול שחקנים לא-מדינתיים במזרח התיכון הערבי, תוכנית הגרעין) מהווים ביטוי להמשכיות מהתקופה שקדמה למהפכה האסלאמית ב־1979. עם זאת, שינוי כזה עשוי לחולל שינוי במקומה של העוינות כלפי ישראל בסדר העדיפויות הכולל של איראן, להפחית את המחויבות האידיאולוגית מצד המשטר בטהראן לרעיון חיסולה של ישראל, ולהקשות על המשטר החדש לגבש ציר שיעי-אידיאולוגי באזור, כפי שעשה המשטר בהנהגת ח'אמנהאי.

✓ עם זאת, שינוי משטר תלוי בעיקר בגורמים שאינם בשליטת ישראל, ובראשם העם האיראני עצמו, וגם במקרה זה - בטריגר שלא ניתן להעריך מתי והאם יתרחש. אין בהצלחותיה האופרטיביות המרשימות של ישראל במלחמת 12 הימים כדי להעיד על יכולתה לקדם תהליכי שינוי פוליטיים באיראן. אדרבה, הניסיון ההיסטורי מוכיח כי היכולת לחולל שינוי משטר באמצעות התערבות זרה (ואף צבאית) מוטלת בספק רב, לכל הפחות. ארצות הברית כשלה בהשגת התוצאות הרצויות מבחינתה ברוב המוחלט של המקרים שבהם קידמה מהלכים לשינוי משטר, ולישראל עצמה יש ניסיון בעייתי בהתערבות במדינה אחרת לשם שינוי משטר – הן במלחמת לבנון הראשונה והן בנוגע למאמץ הניכר להפיל את שלטון חמאס ברצועת עזה. בכל מקרה, מאחר שלא ניתן לדעת האם ומתי יתרחש שינוי כזה, לא ניתן להתבסס עליו כהנחת עבודה לגיבוש אסטרטגיה. יתר על כן, עדיף להימנע מהצהרות פומביות בנוגע לרצון לחולל שינוי משטר, שכן התערבות זרה עלולה אף לפגוע בלגיטימציה של החוגים שוחרי השינוי בתוך איראן. עד לשינוי המיחול, ניתן לקדם מהלכים שנועדו להחליש את המשטר כדי לבלום עד כמה שניתן את יכולתו להציב שורת איומים על ביטחונה הלאומי של ישראל.

✓ בהינתן החלטה אסטרטגית מצד ישראל לקדם שינוי משטר באיראן או לכל הפחות להחלישו (בין אם באמצעות מהלכים צבאיים ו/או גלויים או באמצעים רכים ו/או חשאיים), יש לבחון את האמצעים ודרכי הפעולה המיועדים להשגת יעד זה על בסיס שני קריטריונים מרכזיים. ראשית, האם יש באמצעים אלה כדי לשנות את מאזן הכוחות בין המשטר האיראני למתנגדיו ולטובתם. שנית, האם האמצעים משמשים לצורך השגת יעדי העל של ישראל במערכה הכוללת והחיונית מול איראן. העדיפות העליונה מבחינת מדינת ישראל צריכה להמשיך ולהיות בלימת דרכה של איראן לנשק גרעיני. לפיכך, ראוי לתעדף אסטרטגיה שנועדה לממש יעד זה (צבאית או מדינית), גם במחיר עיכוב מסוים בשינוי המשטר. כך, למשל, אם ניתן לממש את היעד של הרחקת איראן מנשק גרעיני (במיוחד בעקבות הסגתה לאחור של התוכנית בעקבות המלחמה) באמצעות הסדרה מדינית שתוביל להקלה בסנקציות או להפשרת כספים איראניים – יש להעדיף אותה, גם במחיר של חיזוק המשטר האיראני, ובלבד שהמהלך יעלה בקנה אחד עם היעד המרכזי של חסימת דרכה של איראן לגרעין צבאי. ייתכן כי בטווח הארוך, הסדרה

מדינית ושיפור כלכלי עשויים להחליש את המשטר האיראני, למשל באמצעות הגברת החשיפה של איראן למערב או חיזוק מעמד הביניים, סוכן השינוי המרכזי באיראן, שנחלש תחת הסנקציות הכלכליות והלחץ הבינלאומי הגובר.

בהקשר זה ראוי לציין כי הגישה האמריקאית (לפחות נכון להיום) מבטאת לא רק נכונות להותיר את המשטר על כנו, אלא אף נכונות לחזקו במידה משמעותית (בין היתר באמצעות השקעות עתק אמריקאיות באיראן), כל עוד איראן תהיה מוכנה לוותר על יכולותיה הגרעיניות, לרבות בתחום ההעשרה. לפיכך, תיתכן מחלוקת מהותית בין ישראל לארצות הברית סביב הגדרת היעד הנדרש מול איראן והאסטרטגיה הרצויה מולה, בהינתן החלטה ישראלית לפעול באופן אקטיבי לשינוי משטר בטהראן. משום כך, ראוי לתאם את האסטרטגיה בתחום זה עם ארצות הברית. תיאום כזה עשוי לסייע לישראל גם בהשגת לגיטימציה בינלאומית (אף אם חלקית) לקידום דרכי פעולה רצויות אל מול המשטר בטהראן.

✓ גם בתרחיש של הסדרה מדינית מול הגרעין האיראני, ראוי ונכון להמשיך בלחץ מדיני וכלכלי בינלאומי על איראן, תוך שימוש ביתר הסוגיות שבהקשרן איראן מהווה אתגר בפני הקהילה הבינלאומית (תוכנית הטיילים, פעילותה האזורית, מעורבותה בטרור, פעילות השפעה איראנית ברשתות, הפרת זכויות אדם).

✓ חיסול ח'אמנהאי, שעלה על הפרק במהלך המלחמה, לא יביא בהכרח לשינוי משטר, אף שהוא עשוי לטלטל את הצמרת השלטונית. בניגוד לחזבאללה או לחמאס, הרפובליקה האסלאמית נשענת על מערכת פוליטית סדורה, ממוסדת ומרובת מנגנונים. "מועצת המומחים", המורכבת מ־88 אנשי דת ומופקדת על מינוי המנהיג העליון, לא תתקשה למצוא יורש שעלול להיות קיצוני ממנו ואולי גם כשיר ממנו. יתר על כן, מות המנהיג צפוי דווקא להגביר, לפחות בטווח הקצר, את תחושת הלכידות השלטונית ולהקשות על ניסיונות לערער את היציבות באמצעות מחאה עממית. משמרות המהפכה עלולים לנצל זאת כדי להעמיק את שליטתם במוסדות המדינה ולכונן שלטון צבאי־ביטחוני, שלא יהיה מתון יותר מהמשטר הקיים. זאת ועוד, הריגת איש דת בכיר עלולה להפוך אותו לשהיד ולמיתוס (במקום להותירו חי ומושפל), להעצים ולהאדיר את הממסד הדתי ואף לפתוח חשבון היסטורי ארוך טווח בין ישראל לשיעה ("מיתוס כרבלאא" מול ישראל). בכל מקרה, לנוכח גילו המתקדם של ח'אמנהאי ודיווחים מתרבים על מצבו הבריאותי המתדרדר, הדיון בשאלת סוגיית הירושה נמצא כבר בעיצומו, ויש להניח שהאפשרות שעלתה במהלך המלחמה לחיסולו של מנהיג איראן האיצה את תהליך בחינת המועמדים האפשריים להחלפתו בבוא היום.

✓ יש להימנע עד כמה שניתן מקשרים עם גורמים באופוזיציה האיראנית (לרבות חלק מהחוגים המלוכניים בפזורה האיראנית), הנתפסים בעיני חלקים נרחבים בציבור האיראני, במיוחד לאחר המלחמה, כמי שחתרו תחת איראן בשעתה הקשה. חבירה לקבוצות ולארגונים חילוניים, פרו־מערביים ופרו־ישראליים החותרים לשינוי מהפכני באיראן נראית לעיתים מובנת מאליה, אך ספק אם יש ביכולתם של חוגים כאלה לחולל את השינוי הרצוי. שינוי פוליטי באיראן תלוי במידה רבה ביכולת לכונן קואליציה נרחבת של מגזרים בעלי השקפות שונות ואף מנוגדות. הצבת אתגר משמעותי ליציבות המשטר מחייבת גיבוש קואליציה כלל־ארצית נרחבת, שתצליח לאחד בין קבוצות חברתיות המתמקדות בדרישה לשיפור כלכלי ולצדק חברתי, דוגמת פועלים וגמלאים, לקבוצות בעלות תודעה פוליטית גבוהה – למשל סטודנטים, הנחשבים

נושאי הדגל של המאבק למען חירויות פוליטיות ואזרחיות. לשם כך דרושה הכרה במורכבותה וברבגוניותה של החברה האיראנית.

✓ ניתן להביע תמיכה בתנועת המחאה באיראן (אם תתחדש), ויש לבנות יכולות בהן יהיה ניתן להשתמש בתרחיש של חידוש המחאה העממית (למשל, אמצעים לעקיפת חסימת אינטרנט; הקמת קרן שביתות במימון זר, שתאפשר לאזרחים ולפועלים להתפרנס בזמן מחאה ושביתות; גיבוש יכולות מיוחדות שיוכלו לשבש או לערער את יכולות הדיכוי של המשטר ב"יום פקודה"). במקביל, מומלץ לקדם מהלכים ודרכי פעולה מדיניים, כלכליים, תודעתיים, מודיעיניים ואחרים – לרבות סיוע למגזרים חברתיים שונים באיראן ולמוסדות חברה אזרחית. צעדים אלה עשויים לסייע בקידום שינוי משטר לקראת היום שבו עשויה לפרוץ באיראן תנועת מחאה המונית.

✓ יש להיזהר מקריאות לפיצולה של איראן באמצעות עידוד מגמות בדלניות בה. הסוגיה האתנית-לשונית באיראן מעוררת רגישויות זה שנים (קרוב ל-50% מאוכלוסיית איראן הם בני מיעוטים אתניים-לשוניים), ומזינה לעיתים הפגנות מחאה ואף עימותים אלימים באזורים שבהם מתגוררים מיעוטים אתניים-לשוניים. עם זאת, עיקר התביעות מצד המיעוטים האתניים מתמקדות בשימור הזהות והתרבות המקומיות ובהסרת האפליה, ולא בדרישות להתנתק מאיראן.

בנוסף, איראן מתקיימת כישות פוליטית ותרבותית נפרדת ובעלת זהות לאומית מיוחדת לאורך מאות שנים חרף ההבדלים העמוקים בין הקבוצות האתניות השונות, ובשונה ממדינות הלאום במזרח התיכון הערבי, שגבולותיהן עוצבו בעיקר לאחר מלחמת העולם הראשונה על ידי מעצמות המערב. גם השוני הרב בין התפתחותם ההיסטורית של המיעוטים האתניים, שיוכם הדתי (סונים ושיעים), והיקף האינטגרציה שלהם בחברה האיראנית – מפחיתים במידה משמעותית את האיום מצד המיעוטים על לכידותה הלאומית של איראן. יתר על כן, החשש המתמיד מניסיונות התבדלות של המיעוטים מייצר רגישות מיוחדת בקרב רוב הציבור האיראני לכל ניסיון חיצוני לעודד בדלנות אתנית בתוך איראן וכל עידוד חיצוני של המיעוטים לפרוש מאיראן מהווה מתכון לגיוס הציבור האיראני נגד ישראל, הנתפסת כחותרת לפיצול המדינה.