

שינויים במועצה העליונה לביטחון לאומי באיראן: שידוד מערכות או שינוי קוסמטי?

11 באוגוסט, 2025 | גיליון 2026

המועצה העליונה לביטחון לאומי של איראן (מעל"ל) הודיעה בראשית אוגוסט על הקמת "מועצת ההגנה", שתפעל בראשות הנשיא ותורכב מראשי שלוש הרשויות, נציגי המנהיג העליון ובכירי הכוחות המזוינים. במקביל, מנהיג איראן מינה את עלי לאריג'אני כמזכיר המעל"ל וכנציגו במועצה. שינויים ארגוניים אלה הם עדות נוספת לתהליך הפקת הלקחים והבחינה המחודשת בטהראן את תפיסת הביטחון, בניין הכוח ומאפייני הפעלתו בעקבות מלחמת 12 הימים. תהליך זה, שנמצא בראשיתו, מתקיים במקביל לוויכוח פנימי בין חוגים פרגמטיים לרדיקליים סביב השלכות המלחמה והשינויים שיש לאמץ לאור לקחיה. בכל מקרה, ספק רב האם השינויים האחרונים יספקו להנהגה האיראנית את הכלים הנדרשים להתמודדות כוללת ומשופרת עם האתגרים המחרפים מבית ומחוץ ללא שינויים מרחיקי לכת באסטרטגיה האיראנית וכן שיפורים משמעותיים ביכולות הצבאיות ורפורמות מוסדיות נרחבות.

המועצה העליונה לביטחון לאומי (מעל"ל) של איראן הודיעה ב-3 באוגוסט 2025 על הקמת "מועצת ההגנה", שתפעל בראשות הנשיא, מסעוד פזשכיאן, תחת המעל"ל. בהודעה נכתב כי מועצת ההגנה תורכב מראשי שלוש הרשויות (המבצעת, המחוקקת והשופטת), שני נציגים של המנהיג העליון במעל"ל, שר המודיעין, ראש המטה הכללי של הכוחות המזוינים, מפקד משמרות המהפכה, מפקד הצבא הסדיר ומפקד מפקדת החירום ח'אתם אל-אנביאאי, ותהיה מופקדת על בחינה מרוכזת של תוכניות ההגנה ושדרוג יכולותיהם של הכוחות המזוינים.

במקביל להקמת המועצה החדשה מינה מנהיג איראן, עלי ח'אמנהאי, את יועצו ויו"ר המג'לס לשעבר, עלי לאריג'אני, כמזכיר המעל"ל וכנציגו במועצה במקומו של עלי-אכבר אחמדיאן. לאריג'אני נחשב אחד הפוליטיקאים הוותיקים באיראן. קודם לכהונתו כיו"ר המג'לס (2012-2020) שימש כמזכיר המעל"ל וכממונה על תיק המשא ומתן הגרעיני. בשנת 2007, שנתיים בלבד לאחר מינויו כמזכיר המועצה, התפטר לאריג'אני על רקע חילוקי דעות חריפים עם הנשיא מחמוד אחמדינז'אד. הוא הוחלף בסעיד ג'לילי, המזוהה עם האגף הרדיקלי ונחשב לאחד המבקרים החריפים של המו"מ הגרעיני, שהתנהל בתקופת נשיאותו של חסן רוחאני, ושל הסכם הגרעין שהושג ב-2015. לאריג'אני נחשב לשמרן פרגמטי, שבדומה לפוליטיקאים שמרנים נוספים הכיר בצורך להתאים את האידיאולוגיה המהפכנית לתנאי הזמן ולמציאות העכשווית. במהלך כהונתו כיו"ר המג'לס העניק גיבוי למדיניות הנשיא רוחאני, מה שעורר נגדו

את זעמם של החוגים הרדיקליים. בבחירות לנשיאות בשנים 2021 ו-2024 נפסלה מועמדותו על ידי מועצת שומרי החוקה. אף על פי כן, בשנה האחרונה גברה מעורבותו בעניינים מדיניים. בסוף 2024 נשלח כשליחו המיוחד של המנהיג ח'אמנהאי ללבנון ולסוריה (טרם קריסת משטר אסד), ולאחרונה נשלח מטעם ח'אמנהאי לביקור רשמי במוסקבה, שבמהלכו נפגש עם נשיא רוסיה ולדימיר פוטין. חזרתו של לאריג'אני לצמרת השלטונית עשויה לבטא את רצונו של ח'אמנהאי לשלב פוליטיקאים ותיקים ובעלי ניסיון בין מקבלי ההחלטות בטהראן. רצון זה גבר בעקבות המלחמה, במיוחד לנוכח חיסול חלק מצמרת הפיקוד האיראני הבכיר במכת הפתיחה של ישראל במלחמת 12 הימים. החזרת לאריג'אני למעל"ל עשויה לשמש את ח'אמנהאי גם כדי להעביר מסר פייסני הן כלפי פנים והן כלפי חוץ, אף כי ג'ילי הרדיקלי נותר כאחד משני נציגיו במועצה.

המועצה העליונה לביטחון לאומי, שבראשה עומד הנשיא, הוקמה בשנת 1989 במסגרת השינויים החוקתיים שנעשו לאחר מותו של אייתוללה רוחאללה ח'ומייני, והפכה לגוף העליון בקביעת מדיניות הביטחון הלאומי. סעיף 176 בחוקה האיראנית מגדיר את סמכויות המועצה ככוללות קביעת מדיניות הגנה וביטחון במסגרת המדיניות הכוללת של המנהיג, תיאום בין תחומי מדיניות, מודיעין, חברה, תרבות וכלכלה בהקשר ביטחוני, וניצול משאבי המדינה להתמודדות עם איומים פנימיים וחיצוניים. נוסף לנשיא, חברים במועצה שרי החוץ, הפנים והמודיעין, מפקדי משמרות המהפכה והצבא הסדיר, ראשי הרשויות המחוקקות והשופטת ושני נציגים אישיים של המנהיג העליון. המועצה רשאית לזמן משתתפים נוספים בהתאם לסוגיה הנדונה, והחלטותיה כפופות לאישור המנהיג. מאחר ששרי המודיעין, הפנים והחוץ ממונים על ידי הנשיא באישור המנהיג, ואילו ראש הרשות השופטת וראשי המערכת הצבאית-ביטחונית ממונים ישירות על ידי המנהיג, רק הנשיא ויושב ראש המג'לס הם חברים שאינם תלויים פורמלית בח'אמנהאי. המנהיג ממנה גם את מזכיר המועצה ואת נציגיו בה, מה שמקנה לו שליטה כמעט מוחלטת בגוף זה, אף כי ההחלטות במועצה מתקבלות בקונצנזוס.

"מועצת ההגנה" עשויה להיחשב גלגול עדכני – אף כי שונה במהותו – של "המועצה העליונה להגנה", שהוקמה לאחר המהפכה האסלאמית (1979) וניהלה את מערכת הביטחון בתקופת מלחמת איראן-עיראק (1980-1988). המועצה הורכבה משבעה חברים: נשיא איראן (שעמד בראשה), ראש הממשלה (משרה שבוטלה ב-1989), שר ההגנה, הרמטכ"ל, מפקד משמרות המהפכה ושני נציגיו של ח'ומייני. עם פרוץ המלחמה הורחבו סמכויותיה, והיא הפכה לגוף המתאם העליון של כלל פעולות הלחימה, לרבות קבלת החלטות אסטרטגיות, הקצאת משאבים ותיאום בין הכוחות. עם סיום המלחמה והקמת המעל"ל, בוטלה המועצה.

חוגים המזוהים עם המחנה הפרגמטי והרפורמיסטי באיראן קיבלו בברכה את צירופו של לאריג'אני למעל"ל והביעו תקווה כי המהלך יסמן עידן חדש, פשרני ומתון יותר במדיניות החוץ של ההנהגה האיראנית. זאת, על רקע הצומת האסטרטגי שבו נמצאת הרפובליקה

האסלאמית לאחר מלחמת 12 הימים וההכרעות הצפויות להתקבל בטהראן - בין חזרה לשולחן המו"מ עם ארצות הברית להסלמה אפשרית נוספת מולה ומול ישראל.

לטענת החוגים המתונים, ניסיונו הדיפלומטי וגישתו הפרגמטית יצמצמו את השפעתו של גילילי במועצה ויאפשרו שינוי במדיניות החוץ האיראנית לקראת חידוש אפשרי של המשא ומתן עם ארצות הברית והפגת המתוחות עם המערב. מחמוד ואעזי, ששימש ראש לשכתו של הנשיא לשעבר רוחאני, ציין כי חזרתו של לאריג'אני תסמל שינוי גישה, תיקון המדיניות הקודמת והכרת תודה מצד המשטר לציבור שתמך בו באופן חסר תקדים במהלך המלחמה. חבר ועדת המג'לס למדיניות חוץ ולביטחון לאומי לשעבר, חשמתאללה פלאחת-פ'ישה, טען כי נוכחות לאריג'אני במעל"ל תעביר מסר למערב כי איראן רואה את ביטחונה הלאומי במסגרת דיפלומטית ובהתאם לגישה ריאליסטית. כמו כן, היא תחזק את ההרכב הפוליטי-אזרחי של המועצה, שהדומיננטיות של נציגי הכוחות המזוינים בה בשנים האחרונות פגמה ביכולתה לנצל הזדמנויות דיפלומטיות טרם המלחמה ביוני 2025.

בנוסף, התומכים בהקמת "מועצת ההגנה" טענו כי הצעד הינו מחויב המציאות לנוכח המלחמה הצורך להתמודד עם אתגרים ביטחוניים מחריפים והאפשרות לחידוש הסנקציות על איראן במקרה של הפעלת מנגנון ההדק (snapback) מצד מדינות ה-E3 (בריטניה, צרפת וגרמניה). לדבריהם, נוכח אתגרים אלה יש ליעל את תהליכי קבלת החלטות במצבי חירום ולהבטיח מוכנות טובה יותר לתרחישים ביטחוניים מורכבים. הקמת המועצה תאפשר, לדעתם, ריכוזיות ניהולית רבה יותר וקבלת החלטות מהירה ויעילה יותר במצבי חירום, דוגמת מתקפה חוזרת מצד ישראל.

מנגד, חלק מחוגים המזוהים עם הימין הרדיקלי הביעו הסתייגות מהמהלכים הצפויים והזהירו מפני פגיעה במאזן הכוחות בצמרת האיראנית ומפני אימוץ מדיניות פשרנית כלפי המערב, שלדבריהם הוכחה ככושלת לנוכח התקיפות הישראליות והאמריקאיות על איראן. לטענתם, הקמתה של מועצה נוספת תחת המעל"ל עלולה לפגוע בסמכותיהם של גופים אחרים, דוגמת המג'לס, ולסרב את תהליך קבלת החלטות במדינה שכבר עתה מאופיינת בכפילות מוסדית. עם זאת, גם בקרב המחנה השמרני נשמעה תמיכה בהקמת מועצת ההגנה. סוכנות הידיעות השמרנית SNN גרסה כי נוכחותם של המפקדים הבכירים לצד ראשי שלוש הרשויות ונציגי המנהיג העליון תיעל את תהליך קבלת החלטות הצבאיות ותאפשר למעל"ל להתמקד בעיצוב המדיניות האסטרטגית הכוללת של הביטחון הלאומי (לרבות התחומים הכלכליים, החברתיים, הפוליטיים והבינלאומיים). יתר על כן, קיומו של גוף ריכוזי ועוצמתי לקבלת החלטות ביטחוניות יעביר מסר הרעתי חד וברור לאויביה של איראן, כי היא נחושה להגן על ריבונותה ועל האינטרסים הלאומיים שלה וכי בידיה כל המנגנונים הדרושים להתמודד עם כל משבר.

השינויים הארגוניים במעל"ל יושמו על רקע תהליך הפקת לקחים ובחינה מחודשת באיראן את תפיסת הביטחון, בניין הכוח והפעלתו בעקבות מלחמת 12 הימים. ההצהרות החוזרות ונשנות מצד ישראל וארצות הברית בדבר נכונותן לשוב ולתקוף באיראן מחדדות אף יותר בעיני טהראן

את הצורך לשפר את היערכותה לתרחישי הסלמה. במאמר שפורסם לאחרונה באתר "נור ניוז", המזוהה עם מזכיר המעל"ל לשעבר, עלי שמח'אני, נכתב כי על המשטר לשנות את האסטרטגיה שלו ולבצע שינויים ארגוניים במערכת הביטחונית בעקבות המלחמה. המאמר הדגיש כי סביבת האיומים של איראן השתנתה בעקבות המלחמה וקרא לארגון מחדש של מערכת קבלת החלטות במדינה. כן נטען כי על איראן להתאים את עצמה להתמודדות עם איומים היברידיים הפוגעים הן בעוצמתה הרכה והן בעוצמתה הקשה, לבצע שינויים מבניים במערך הביטחוני ולשפר את יעילותו לנוכח האיומים הגוברים. האתר הדגיש כי סיום המלחמה אינו מהווה את סופו של המשבר או מבשר את ראשיתה של תקופת רגיעה. איראן ניצבת בפני שלב חדש המחייב הגדרה מחודשת של יסודות העוצמה ושיפור כלי קבלת החלטות וביצועי המערכת השלטונית לנוכח הצורך בהתמודדות עם אתגרים חדשים בזירה האסטרטגית. בין היתר, נדרש מעבר מקבלת החלטות טקטית ותגובתית לקבלת החלטות אסטרטגית המבוססת על ניתוח תרחישים אפשריים, ולא רק מענה לאיומים קונקרטיים. "נור ניוז" המליץ על הקמת מוסדות חדשים, ביניהם "מרכז פיקוד אסטרטגי" שיספק מענה לצרכים המורכבים של המגזרים הביטחוניים, הכלכליים והדיפלומטיים. בנוסף, האתר כי יש לשקם את אמון הציבור כמרכיב מרכזי בביטחון הלאומי לצד העוצמה הצבאית.

ניתן למצוא ביטוי לתהליך הפקת הלקחים מאז המלחמה בשורת צעדים שכבר ננקטה בשבועות האחרונים באיראן, דוגמת מאמצים גוברים לשיקום ולשדרוג מערכי ההגנה האווירית והטילים, וכן והתקנת רמקולים ואזעקות חירום במוקדים מרכזיים בטהראן כדי לשפר את מוכנות העורף לתרחישי חירום. התפתחויות אלה משקפות את הכרת הצמרת הפוליטית, הצבאית והביטחונית בטהראן בצורך לשפר את היערכות נוכח אפשרות לחידוש הלחימה ולהסלמה נוספת בחודשים הקרובים.

בתוך כך, הרפובליקה האסלאמית מצויה בעיצומו של ויכוח פנימי סוער בנוגע להשלכות הרצויות של המלחמה ולשינויים שיש לאמץ לאור לקחיה. החוגים הפרגמטיים קוראים לאמץ מדיניות חדשה – הן בסוגיות פנים והן בסוגיות חוץ – לרבות רפורמות שלטוניות וכלכליות, הרחבת החירויות הפוליטיות והאזרחיות, חידוש המשא ומתן עם ארצות הברית, ושיפור הקשרים עם המערב, כדי להיחלץ מן המשבר הנוכחי. מנגד, חוגים רדיקליים מסתייגים מכל יוזמה לשינוי בכיוון רפורמות והתמתנות. כך, למשל, גרס לאחרונה היומון הרדיקלי "וטן אמרוז" כי המלחמה עם ישראל הוכיחה שהמערב מכיר אך ורק את שפת הכוח, וכי איראן תוכל לשרוד רק באמצעות מאבק כוחני והתנגדות לאומית.

בכל מקרה, ספק רב אם הקמת "מועצת ההגנה" וחילופי הגברי במעל"ל יספקו לצמרת האיראנית את הכלים הנדרשים להתמודדות כוללת ומשופרת לנוכח המציאות שלאחר המלחמה. נראה כי רק שינויים מרחיקי לכת באסטרטגיה האיראנית תוך התאמתה להתפתחויות הדרמטיות באיראן ובאזור, לצד שיפורים משמעותיים ביכולות הצבאיות האסטרטגיות, רפורמות מוסדיות לא רק בתחום הביטחוני אלא גם בתחומים הפוליטי, הכלכלי

והחברתי ותמורות במדיניות החוץ, עשויים לסייע לרפובליקה האסלאמית לשפר את יכולתה להתמודד עם האתגרים הניצבים בפניה בראשם המשבר המחריף מבית, הפגיעה המשמעותית בתוכנית הגרעין, שחיקת יכולותיה הצבאיות האסטרטגיות (טילים וכתב"מים) והיחלשות רשת השלוחים האזורית שלה.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט